

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

KOLMANNEN SEKTORIN KASVAVA VASTUU

Järjestöt mielenterveyspalveluiden kehittämisessä

Hallintotiede
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2018
Ohjaaja: Jari Stenvall

Tea Grönberg

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede
Tekijä:	GRÖNBERG, TEA
Tutkielman nimi:	Kolmannen sektorin kasvava vastuu – Järjestöt mielenterveyspalveluiden kehittämisessä
Pro gradu -tutkielma:	91 sivua, 1 liite (1 sivu)
Aika:	Toukokuu 2018
Avainsanat:	mielenterveyspalvelut, kolmas sektori, julkinen sektori, kehittäminen

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkitaan millaisessa roolissa mielenterveysalalla toimivat järjestöt ovat mielenterveyspalveluiden kehittämisen kentällä. Lisäksi tarkastellaan paikallisen tason järjestöjen asemaa kansallisten mielenterveysstrategioiden ja -hankkeiden luomisessa. Tutkimuksen kohteena ovat Pirkanmaalla toimivat mielenterveysalan järjestöt. Aiheen tärkeys korostuu tutkimuksen tekoajankohtana, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistus on tuloillaan lähivuosina. Täten muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden ohella on syytä kiinnittää huomiota myös mielenterveyspalveluiden kehittämiseen.

Tutkielman teoreettinen viitekehys alkaa kolmannen sektorin määrittelemisellä ja etenee sosiaali- ja terveysjärjestöjen erityisluonteen tarkastelemiseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat saaneet lisää vastuuta hyvinvointipalveluiden tuottajina julkisen sektorin legitimitetin kaventuessa, jolloin on vähitellen siirrytty kohti hyvinvointipluralismia. Governance-ajattelun myötä yhteistyö ja verkostotoiminta julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä on lisääntynyt. Mielenterveyspalveluiden kehittäminen tapahtuu kompleksisessa toimintaympäristössä, jota luonnehditaan moninaiseksi ja dynaamiseksi.

Tutkielman aineisto koostuu seitsemästä haastattelusta, joiden kohdejoukkona on Pirkanmaalla toimivien mielenterveysalan järjestöjen edustajia. Aineisto on analysoitu aineistolähtöisen sisällönanalyysin mukaisesti luokittelemalla ja muodostamalla sitten aineistossa korostuneista käsitteistä hierarkkinen kuvaus.

Tutkimuksen mukaan keskeisessä osassa järjestöjen mielenterveyspalveluiden kehittämisessä ovat kokemukset järjestöjen vaikutusvallasta, järjestösektorin asema suhteessa julkiseen sektoriin sekä erityisesti kehittämistyön luonne järjestösektorilla. Aineistossa painottuvat erilaiset järjestöjen vaikuttamisen muodot, se miten järjestöjen vaikutusvaltaa voidaan lisätä sekä millaisista asioista järjestöjen legitimitetti muodostuu. Keskeisinä asioina korostuvat myös järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyö sekä näiden sektoreiden toisiinsa kohdistamat odotukset. Lisäksi järjestöjen kehittämistyössä on olennaista millaista kehittämistyö järjestöissä käytännössä on, mitkä seikat mahdollistavat ja helpottavat kehittämistyötä sekä mitkä seikat sen sijaan rajoittavat ja haastavat sitä.

Tutkimustulokset osoittavat, että kaikilla mielenterveysalan järjestöillä on mahdollisuus osallistua mielenterveyspalveluiden kehittämiseen. Kolmannen sektorin rooli saa positiivisen merkityksen julkisen sektorin täydentäjänä ja järjestöt taipuvat julkista sektoria monipuolisempaan kehittämistyöhön. Järjestöillä uskotaan myös tulevaisuudessa olevan tilaa mielenterveyspalveluiden kehittämistyön kentällä ja niiden merkityksen arvioidaan korostuvan entisestään. Järjestöjen välisellä yhteistyöllä voitaisiin saavuttaa vielä enemmän mielenterveyspalveluiden kehittämisen rintamalla ja lukuisia yhteistyöfoorumeita voitaisiinkin selkiyttää sen mahdollistamiseksi.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Mielenterveyspalvelut tutkimuksen kohteena.....	3
1.2 Tutkielman rakenne.....	5
2 MIELENTERVEYSPALVELUIDEN KEHITTÄMISEN TAUSTA	6
2.1 Kolmannen sektorin määritelmien moninaisuus	6
2.1.1 Kolmas sektori julkisen ja yksityisen välimaastossa	7
2.1.2 Sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen luonne	10
2.2 Julkisen sektorin legitimititeettivajeesta hyvinvointipluralismiin.....	12
2.2.1 Hyvinvointivaltion muutos julkisen sektorin vastuun ja legitimitietin kaventajana	15
2.2.2 Governance -ajattelu julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön taustalla	18
2.3 Palveluiden kehittämisen kenttä.....	27
2.3.1 Kehittäminen oppimisena ja prosessina	29
2.3.2 Monimuotoinen kompleksisuusajattelu	34
2.4 Kohti empiriaa.....	38
3 MENETELMÄVALINNOISTA AINEISTON ANALYYSIPROSESSIIN	42
3.1 Aineiston keruun menetelmänä teemahaastattelu	42
3.2 Sisällönanalyysi aineiston analyysiprosessia ohjaamassa	45
4 JÄRJESTÖT MIELENTERVEYSPALVELUIDEN KEHITTÄJINÄ.....	49
4.1 Järjestöjen kehittämistyön taustatekijät	49
4.2 Kokemukset järjestöjen vaikutusvallasta	51
4.2.1 Järjestöjen vaikuttamisen muodot.....	52
4.2.2 Vaikutusvallan lisäämisen keinot.....	53
4.2.3 Legitimitietin muodostuminen	54
4.3 Järjestösektorin asema suhteessa julkiseen sektoriin	55
4.3.1 Järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyö	56
4.3.2 Sektoreiden toisiinsa kohdistamat odotukset	58
4.4 Kehittämistyön luonne järjestösektorilla	59
4.4.1 Järjestöjen kehittämistyö käytännössä	60
4.4.2 Kehittämisen mahdollistajat ja helpottajat	64
4.4.3 Kehittämisen rajoitteet ja haasteet	68
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	74
5.1 Järjestöjen monitulkintainen vaikutusvalta	75

5.2 Järjestöt ketterinä ja legitiimeinä täydentäjinä kehittämisprosessissa	76
5.3 Yhteistyöllä kohti sote-uudistusta	80
5.4 Arviointia ja jatkotutkimusaiheita	81
LÄHTEET	83
LIITTEET	92
Liite 1 Haastattelurunko	92

KUVIOT

Kuvio 1. Hyvinvointipalvelujen kenttä	8
Kuvio 2. Legitiimiteetin käsitteen keskeiset määritelmät	15
Kuvio 3. Kehittämisen prosessi laajasti ymmärrettynä	31
Kuvio 4. Toimintatutkimuksen spiraalimalli	32
Kuvio 5. BIKVA-arvioinnin mukainen tasoprosessi	33
Kuvio 6. Luokittelun muodostuminen	47
Kuvio 7. Kehittämistyön luonne -pääluokan muodostuminen	48
Kuvio 8. Järjestöjen kehittämisprosessi yksinkertaistettuna	77

TAULUKOT

Taulukko 1. Hierarkkiset, markkinaperusteiset ja verkostomaiset suhteet kunnan ja järjestön välillä	20
Taulukko 2. Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet, tavoitteet ja välineet	24
Taulukko 3. Teoreettisen viitekehyksen käsitteet haastattelurungon taustalla	41
Taulukko 4. Tutkimuksen keskeiset tulokset suhteessa päätutkimuskysymykseen	74
Taulukko 5. Tutkimuksen keskeiset tulokset suhteessa alatutkimuskysymykseen	74

1 JOHDANTO

Mielenterveyspalvelut ovat Suomessa suurten muutosten edessä. Muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden tavoin mielenterveyspalvelut ovat kasvavien kehittämisvaatimusten kohteena. Mielenterveysongelmat ovat yleistyneet ja ne koskettavat nykypäivänä yhä useampaa suomalaista tai hänen lähipiiriään. Esimerkiksi psykiatrisen erikoissairaanhoidon potilaiden määrä on kasvanut tasaisesti vuosina 2006–2016 (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018b, 2). Lisäksi World Health Organization (2009) arvioi masennuksen nousevan jopa toiseksi maailmanlaajuisessa tautikuormassa seuraavien vuosikymmenten aikana. Masennus kuormittaa väestöä kaikkialla heikentäen ihmisten elämänlaatua ja toimintakykyä sekä lisäten sairastavuutta ja hoidon tarvetta (Lönqvist & Lehtonen 2013, 27). Joka viides aikuinen suomalainen kärsii mielenterveyden häiriöistä ja ne ovat yleisin työkyvyttömyyseläkkeelle jäämisen syy (Suvisaari, Joukamaa & Lönqvist 2017, 724), minkä seurauksena mielenterveyshäiriöiden aiheuttamat taloudelliset ja sosiaaliset kustannukset ovat merkittäviä. Mielenterveysongelmista kärsivien ja heidän perheidensä hyvinvointia voidaan parantaa panostamalla mielenterveysjärjestelmään, mikä vaatii selkeää politiikkaa, suunnittelua, palveluiden kehittämistä sekä näiden toimeenpanoa (World Health Organization 2009, 3).

Tutkin pro gradu –tutkielmassani kolmatta sektoria edustavien järjestöjen roolia mielenterveyspalveluiden kehittämisessä. Kansalaisjärjestöt ovat tärkeitä toimijoita mielenterveystyön kentällä, sillä ne tuottavat monipuolisesti mielenterveyspalveluita (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018a). Lisäksi julkinen sektori tekee monin eri tavoin yhteistyötä järjestöjen kanssa (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011, 244). Järjestöt myös toteavat olevansa merkittävässä asemassa mielenterveyden häiriöiden ennaltaehkäisyssä (ks. esim. Mielenterveyden keskusliitto 2018; Suomen mielenterveysseura 2018). Näin ollen järjestöt ovat tärkeässä osassa mielenterveyspalvelujen tuottajina ja järjestäjinä sekä julkisen sektorin yhteistyökumppaneina. Pidän kuitenkin tärkeänä kysymyksenä sitä, millaisena kolmannen sektorin rooli nähdään mielenterveyspalveluiden *kehittämisessä*.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millainen paikallistason toimijoiden rooli on hyvinvointipalvelujen kehittämisen kentällä. Tutkimuksessa tarkastellaan Pirkanmaalla toimivien mielenterveysalan järjestöjen roolia aikuisten mielenterveyspalveluiden kehittämisessä. Tutkimuksen pääkysymyksenä on: *Millainen rooli järjestöillä on mielenterveyspalveluiden kehittämisessä?* Sekä alakysymyksenä toimii kysymys: *Millaisessa asemassa järjestöt ovat*

kansallisten mielenterveysstrategioiden ja -hankkeiden luomisessa? Tutkimuskohteena ovat järjestöt, jotka luokittelevat itsensä mielenterveyspalveluita tuottaviksi järjestöiksi, joten päihdejärjestöt on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Mieli 2009 -hankkeen mukaisesta mielenterveys- ja päihdepalveluiden integraatiosta huolimatta (ks. Moring ym. 2011, 16) monet päihde- ja mielenterveysalan järjestöt toimivat edelleen toisistaan erillään. Päihderiippuvuuden hoito vaatii palveluita, joilla on tutkimuskohteena olevista mielenterveyspalveluista poikkeavia piirteitä. Näin ollen tässä tutkimuksessa keskitytään sellaisiin psykososiaalisia hoitomuotoja tarjoaviin mielenterveyspalveluihin, joilla ei hoideta ensisijaisesti päihderiippuvuuksia.

Tutkimusta taustoittaakseni laajennan aineiston avulla aiemman tutkimuskirjallisuuden ymmärrystä järjestöjen osallistumisesta palveluiden tuottamiseen. Lisäksi syvennän aiempaa tietämystä järjestöjen yhteistyöstä julkisen sektorin kanssa tarkastelemalla järjestöjen edustajien kokemuksia kyseisistä asioista sekä miten nämä käytännössä heille näyttäytyvät. Tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole käsitellä ainoastaan palveluiden tuottamista tai järjestämistä, vaan korostaa palveluiden kehittämistä. Täten tutkimus etenee mielenterveyspalveluiden tuottamisesta ja järjestämisestä aina kohti tutkimuksen päädyntä, eli palveluiden kehittämistä.

Mielenterveyspalveluiden kehittämistä on aikaisemmin sivuttu esimerkiksi tutkimuksissa mielenterveyspolitiikasta (esim. Hämäläinen & Metteri 2011), mutta järjestöjen rooli jää kuitenkin epäselväksi. Vuorisen ja kumppaneiden (2005) tutkimuksessa käsitellään sosiaali- ja terveysjärjestöjä, ja heidän mukaansa mielenterveysjärjestöt ovat enenevässä määrin palvelujen tuottamisessa mukana. Tutkimus tarkastelee kuitenkin kaikkia sosiaali- ja terveysalan järjestöjä yleisellä tasolla, jolloin mielenterveyspalvelut jäävät muiden palveluiden varjoon. Kostamo-Pääkkö (2001) sen sijaan tarkastelee väitöskirjassaan kolmatta sektoria mielenterveyspalveluiden palveluntuottajana. Tutkimuksessa käsitellään myös julkisen ja kolmannen sektorin välisiä suhteita, mutta järjestöjen rooli kehittämistyön suhteen jää kuitenkin edelleen epäselväksi. Tässä tutkimuksessa pyritään paikkaamaan sitä aukkoa, jonka aiemmat tutkimukset jättävät, tarkastelemalla mielenterveyspalveluiden kehittämistä ja kolmatta sektoria yhdessä. Muut voittoa tavoittelemattomat toimijat kuten kirkko on jätetty tutkimuksen ulkopuolelle, sillä pääosa kolmannesta sektorista muodostuu järjestökentästä (esim. Helander 1998, 26).

Mielenterveyspalvelujen kenttä on 2010-luvulle tultaessa käynyt läpi suuria muutoksia, joista on vielä toistaiseksi verrattain vähän tutkimuskirjallisuutta. Näin ollen on perusteltua tutkia mielenterveyspalveluiden kehittämistä viime vuosien muutosten valossa sekä tulevien uudistusten

kynnyksellä, jotta palvelut saataisiin päivitettyä vastaamaan kasvavia väestön tarpeita. Järjestöt ovat yksi olennainen toimija tällä kentällä, joten on syytä tarkastella lähemmin järjestöjen asemaa ja roolia mielenterveyspalveluiden kehittämisessä.

1.1 Mielenterveyspalvelut tutkimuksen kohteena

World Health Organizationin (2003) mukaan mielenterveyspalvelut ovat keino, jonka avulla puututaan mielenterveyteen. Palveluiden järjestämisellä pyritään toteuttamaan mielenterveyspolitiikan päämääriä. Maailmanlaajuisesti mielenterveyspalvelut jaetaan kolmeen luokkaan: mielenterveyspalvelut osana perusterveydenhuollon järjestelmää, muodolliset ja epämuodolliset yhteisölliset mielenterveyspalvelut sekä institutionaaliset palvelut ja mielisairaalat. (emt. 2003, 9–10.) Suomessa mielenterveyspalvelut määritellään mielenterveyslain (1116/1990) 1 §:ssä osaksi *mielenterveystyötä* sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden piiriin kuuluviksi:

Mielenterveystyöllä tarkoitetaan yksilön psyykkisen hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja persoonallisuuden kasvun edistämistä sekä mielisairauksien ja muiden mielenterveydenhäiriöiden ehkäisemistä, parantamista ja lievittämistä.

Mielenterveystyöhön kuuluvat mielisairauksia ja muita mielenterveydenhäiriöitä poteville henkilöille heidän lääketieteellisin perustein arvioitavan sairautensa tai häiriönsä vuoksi annettavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (mielenterveyspalvelut).

Keskeisimmiksi mielenterveyspalveluiksi nimetään avohoitokäynnit perusterveydenhuollossa sekä erikoissairaanhoidossa. Psykiatrinen sairaalahoido tulee mukaan sellaisissa tilanteissa, joissa avohoito ei riitä mielenterveyden häiriöiden aiheuttamien ongelmien hallitsemiseen. (Harjajärvi, Pirkola & Wahlbeck 2006, 14.) Mielenterveyspalveluilla tarkoitetaan myös mielenterveydenhäiriöiden tutkimusta, hoitoa ja lääkinnällistä kuntoutusta (Lönqvist, Moring, Pylkkänen & Vuorilehto 2013, 752). Mielenterveyden häiriön käsitettä käytetään yleisnimikkeenä erilaisille psykiatrisille häiriöille (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2015), joita ovat esimerkiksi erilaiset masennustilat, ahdistuneisuushäiriöt sekä alkoholinkäyttöön liittyvät häiriöt (Harjajärvi ym. 2006, 16). Arkipäivään liittyviä tavallisia psyykkisiä reaktioita ei lueta mielenterveyden häiriöihin, vaan häiriöihin liittyvät toimintakyvyn menetys, subjektiivinen kärsimys sekä elämän laadun heikkeneminen (Lönqvist & Lehtonen 2013, 13). Mielenterveyshäiriöt ovat merkittävä riskitekijä myös muille sairauksille ja vammoille, kuten sydän- ja verisuonisairauksille, diabetekselle sekä itsensä vahingoittamiselle (World Health Organization 2014). Mielenterveyden häiriöt usein vaikuttavat hyvin laajasti moniin

elämän osa-alueisiin eikä niiden hoitoa pidä väheksyä. Mielenterveyspalveluita on kuitenkin häiriöiden monimuotoisuuden vuoksi vaikea saada vastaamaan jatkuvasti luonteeltaan muuttuvia tarpeita.

Mielenterveyspalveluiden kehittäminen kytkeytyy laajempaan yhteiskunnalliseen hyvinvointipalvelujärjestelmän kehittämiseen sekä sosiaali- ja terveyspolitiikkaan. Psykiatrinen hoitojärjestelmä järjestäytyi 1990-luvun taitteessa uudelleen *dehospitalisaation* myötä, jolloin palveluissa tapahtui rakennemuutos sairaalakeskeisestä hoitojärjestelmästä avohoitopainotteiseksi systeemiksi. Muutoksen taustalla vaikuttivat mielenterveyspoliittiset ohjelmat sekä mielenterveyslainsäädännön uudistukset. (Helén, Hämäläinen & Metteri 2011, 12–13, 44.) Mielenterveyspalvelujen järjestämisvastuu on ollut valtiolla aina 1990-luvun alkuun asti, jolloin järjestämisvastuu siirtyi kunnille (Lönnqvist ym. 2013, 753). Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen myötä kuntien valta ja vastuu kasvoivat. Valtio siirtyi normiohjauksesta informaatio-ohjaukseen¹, johon liittyi olennaisesti valtion ja kunnan välinen valtasuhteen muutos. (Virtanen 2000, 385.) Tämä merkitsi, että kunnat saivat vallan päättää itsenäisesti miten ne hankkivat kuntalaisten tarvitsemat palvelut eri palveluntuottajilta (Lönnqvist ym. 2013, 753). Yleisen sosiaali- ja terveyspolitiikan ohella mielenterveyspolitiikka siirtyi paikalliselle tasolle kuntien, kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien hoidettavaksi. Täten myös toimintapolitiikan suuntaaminen, ohjelmien laadinta sekä kehittämistyö siirtyivät paikalliselle tasolle ja paikallishallinnolle. Kaikista uudistuksista huolimatta mielenterveyden palvelujärjestelmää sekä mielenterveyspolitiikkaa on luonnehdittu hajanaiseksi ja pirstaleiseksi. (Helén ym. 2011, 43–45.) Palvelujärjestelmä kohtaa lähivuosina jälleen suuria muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (jäljempänä sote-uudistus) myötä, joka kuitenkin saattaa selkiyttää hajanaista palvelujärjestelmää mielenterveyspalveluiden osalta.

Sote-uudistuksella tarkoitetaan Juha Sipilän hallituksen reformia julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamiseksi ja sen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020. Uudistus toteutetaan osana maakunta- ja sote-uudistusta ja sitä organisoivat valtio, kunnat sekä tulevat maakunnat. Uudistuksen tarkoituksena on tehostaa sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintatapoja sekä taata palveluiden yhdenvertainen saatavuus kaikille Suomen asukkaille. (Valtioneuvosto 2018.) Vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä siirtyy uudistuksessa kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille, joiden toimintaa rahoittaa valtio. Uudistuksen myötä tulevan valinnanvapauslain

¹ Sohlmanin ja kumppaneiden (2003) mukaan mielenterveystyön informaatio-ohjaus suunnataan pääasiassa palveluihin, ja siinä voidaan tunnistaa seuraavat teemat: palveluiden järjestämisvastuu ja yhteistyö, terveyden edistäminen ja häiriöiden ennaltaehkäisy, työtavat sekä kuntalaisten ja asiakkaiden vaikutusmahdollisuudet.

mukaan asiakkaat voivat jatkossa itse valita sote-keskuksen, joka voi olla julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin ylläpitämä. (Näätänen, Londén & Peltosalmi 2017, 74–75.) Sote-uudistuksen valmistelu on ollut pitkä ja vaikea prosessi. Sen lopullisesta muodosta tai voimaantulon ajankohdasta ei ole vielä kukaan täyttä varmuutta, sillä aikataulut ovat muuttuneet useita kertoja ja uudistuksen sisällöstä ei ole päästy yksimielisyyteen. Tutkimuksen tekeminen tapahtuu kiinnostavana ajankohtana, sillä mielenterveyspalvelut ovat joka tapauksessa suuren muutoksen edessä. Sote-uudistusta ja sen mukanaan tuomia ilmiöitä on aiheellista tarkastella myös mielenterveyspalveluiden näkökulmasta, jotka ovat saaneet julkisuudessa käydyissä keskusteluissa muita sosiaali- ja terveyspalveluita vähemmän huomiota (ks. Wahlbeck ym. 2018, 122).

1.2 Tutkielman rakenne

Tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä (luku 2) määritellään ensin keskeiset käsitteet kuten kolmas sektori, sosiaali- ja terveysalan järjestöt, legitimizeetti sekä kehittäminen. Koska mielenterveyspolitiikka kytkeytyy laajemmin suomalaisessa yhteiskunnassa harjoitettavaan sosiaali- ja terveyspolitiikkaan (ks. esim. Helén ym. 2011), esitellään luvussa mielenterveyspalveluiden kehittämisen taustalta löytyviä ilmiöitä aina hyvinvointivaltion muutoksesta kohti new public governance -ajattelun esiintuloa. Nämä käsitteet ja ilmiöt kytkeytyvät toimintaympäristön kompleksisuuteen, jossa korostuvat hallinnollisten ilmiöiden dynaamisuus, itseohjautuvuus, jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö sekä kompleksiiiset adaptiiviset systeemit. Jälkimmäisessä korostuu organisaatioiden itsenäinen oppiminen tekemästään ja havainnoistaan jatkuvassa muutoksen tilassa. (ks. esim. Vartiainen & Raisio 2011.)

Tutkimuksessa syvennetään ja tuetaan teoreettista esiymmärrystä empiirisellä osuudella. Aineisto koostuu Pirkanmaalla toimivien mielenterveysalan järjestöjen edustajien haastatteluista ja aineisto on analysoitu aineistolähtöisellä sisällönanalyysillä. Tutkimustulokset on siis muodostettu aineistossa korostuneiden asioiden pohjalta. Luvussa kolme esitellään tutkimuksessa käytettyjen metodien ohella teemahaastatteluiden haastattelurungon muodostuminen sekä kerrotaan analyysiprosessin etenemisestä. Analyysin pohjalta muodostetut kuviot havainnollistavat analyysin luokittelusta nousevien keskeisten asioiden suhteita. Luvussa neljä puolestaan tarkastellaan analyysiprosessin luokittelun seurauksena korostuneet tutkimuksen keskeiset tulokset. Jokaista luokkaa käsitellään erikseen esitellen sen keskeinen sisältö. Aineistoa ja teoreettista viitekehystä tarkastellaan lopuksi yhdessä tutkielman johtopäätöksissä.

2 MIELENTERVEYSPALVELUIDEN KEHITTÄMISEN TAUSTA

Tämän luvun tarkoituksena on tarjota katsaus tutkimuskohteen taustalla oleviin käsitteisiin, ilmiöihin ja teorioihin. Johdannossa esiteltiin mielenterveyspalvelut, joten tässä luvussa keskitytään määrittelemään muun muassa *kolmas sektori*, *legitimiteetti*, *governance* sekä *muutos* ja *kehittäminen*. Tutkimuksen taustalla olevaan hyvinvointivaltion muutoksen ilmiöön kytkeytyy teoreettinen keskustelu *governance* -käsitteestä ja sitä myötä verkostoajattelun mukaantulosta julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyösuhteisiin. Nämä vuorostaan kytkeytyvät *kompleksisuusajatteluun*, jonka mukaan julkisten palveluiden toimintaympäristö on monimutkainen ja jatkuvasti liikkeessä.

Teoreettinen viitekehys rakentuu siten, että ensin tarkastellaan kolmannen sektorin eri määritelmiä. Pääpaino on kolmannen sektorin asettumisessa julkisen sektorin ja yksityisen sektorin väliin, mitä on mahdollista tarkastella useilla eri tavoilla. Tutkimuksen rajauksen takia on tärkeää kiinnittää erityisesti huomiota kolmanteen sektoriin lukeutuvaan sosiaali- ja terveysalan järjestötoimintaan, johon sijoitetaan myös mielenterveysalalla toimivat järjestöt. Tämän jälkeen siirrytään käsittelemään julkisen sektorin aikojen saatossa muuttunutta roolia, johon liittyy hyvinvointivaltion muutos sekä julkisen sektorin legitimiteetin väheneminen. Tämän seurauksena julkisten palveluiden järjestämiseen on entistä vahvempana toimijana tullut mukaan kolmas sektori. Kolmas sektori ei kuitenkaan korvaa julkista sektoria, vaan toimii erilaisia yhteistyön keinoja hyödyntäen julkisen sektorin rinnalla tuottaen julkisia palveluita kansalaisille. Yhteistyön keinoja luonnehditaan verkostoajattelulla, joka puolestaan liittyy *governance* -käsitteeseen. Viimeisenä teoriaosuudessa tarkastellaan muutosta ja kehittämistä. Julkisten palvelujen kehittäminen tapahtuu moninaisessa ympäristössä, jossa ne kohtaavat erilaisia paineita ja haasteita useista suunnista. Mielenterveyspalvelut toimivat jatkuvien muutosten keskellä, jota kuvaa kompleksisuusajattelu.

2.1 Kolmannen sektorin määritelmien moninaisuus

Kolmas sektori -käsitteen käyttö voidaan jäljittää 1970-luvun Yhdysvaltoihin, jolloin tutkijat alkoivat käyttää termiä ensimmäisiä kertoja (Seibel & Anheier 1990, 7; Hull, Gibbon, Branzei & Haugh 2011, xv). Muun muassa Etzioni (1973, 315) määritteli kolmannen sektorin kasvaneen markkinoiden ja valtion väliin vaihtoehtoksi yksityiselle ja julkiselle sektorille sekä lisäksi täydentämään näitä. Kolmannesta sektorista (*third sector*) puhutaan englanninkielellä niin brittiläisellä termillä *non-statutory sector* kuin yhdysvaltalaisellakin termillä *nonprofit sector*. Samalle ilmiölle on olemassa

kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa mittava määrä myös muita termejä. (Helander 1998, 33–34.) Suomessa käsite on noussut käyttöön 1990-luvulla ja kuten englanninkielessä, siitä käytetään useaa eri termiä. Käytössä ovat esimerkiksi: *kolmas*, *järjestö*-, *yhteisö*-, *vapaaehtois*- ja *epävirallinen sektori* sekä *yleishyödylliset organisaatiot*, *kansalaisyhteisö* ja *välitaso*². (Julkunen 2006, 118.) Lisäksi *kansalaisyhteiskunta* -termillä voidaan viitata suoraan kolmanteen sektoriin (Möttönen 2014, 201). Tässä tutkimuksessa käytetään pääasiassa käsitteitä kolmas sektori ja järjestöt, jotka katsotaan synonyymeiksi.

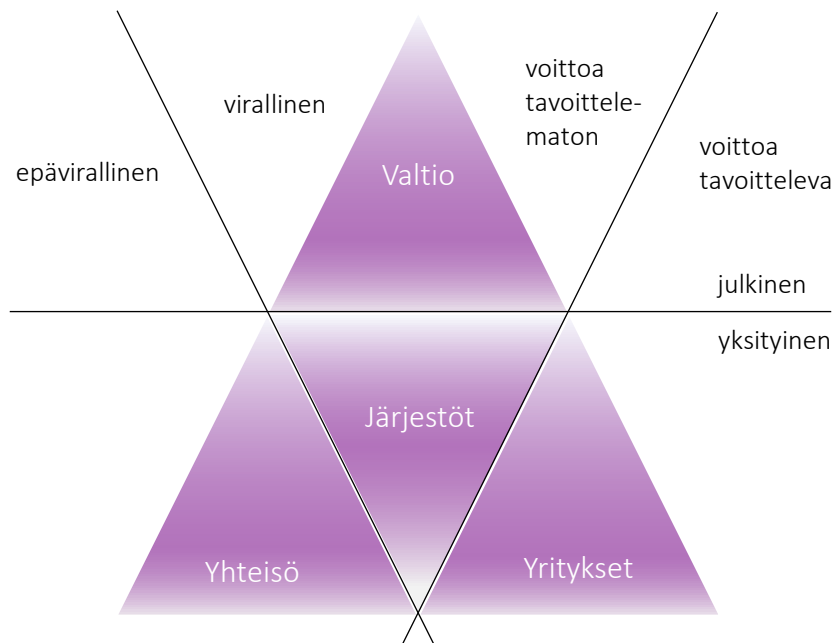
Kolmannen sektorin käsite ei ole yksiselitteinen ja se saattaa muuttua asiayhteyden mukaan (Jokinen & Saaristo 2002, 254). Esimerkiksi Matthiesin (1999) mukaan *ekonomistinen rationaliteetti* hahmottaa kolmannen sektorin vakiintuneiksi järjestöiksi ja säätiöiksi rajaamatta keskustelua tarkemmin mihinkään tietäntyyppiin järjestöihin. Pääpaino on usein ekonomistisessa näkökulmassa ja keskustelun teemoina ovat tällöin kolmannen sektorin makrotason ulottuvuudet, työllistäminen, taloudellinen volyymi sekä kolmannen sektorin määrällinen kartoittaminen. *Eettinen rationaliteetti* puolestaan mieltää kolmannen sektorin enemmänkin aatteellisen ja yhteisöllisen toimintakentän lähtökohdista, jolloin yhteisöjen tehtävänä on pitää esillä eettisiä, pehmeitä arvolähtökohtia sekä toimia kansalaistoiminnan kanavana. (emt. 1999, 42.) Tässä tutkimuksessa kolmannen sektorin määritelmien tarkastelu kallistuu enemmän jälkimmäiseen, sillä sen käyttö vaikuttaisi olevan tutkimuskirjallisuudessa yleisempää. Tarkastelu kuitenkin pidetään pääasiassa yleisellä tasolla, jolloin tarkastellaan laajempaan käyttöön vakiintuneita käsitteitä tutkijakuntien taustaa sen enempää korostamatta.

2.1.1 Kolmas sektori julkisen ja yksityisen välimaastossa

Kolmannen sektorin toimijoiksi luetellaan tyypillisesti kansalaisjärjestöt, yhdistykset ja säätiöt (Narikka 2008, 159). Matthies (1991, 39) tulkitsee kolmannen sektorin olevan markkinoiden ja valtion tuottama ylijäämä, jonka tehtävänä on kompensoida niiden epäonnistumista ja riittämättömyyttä. Kolmannen sektorin katsotaan sijoittuvan sosiaalisten perusinstituutioiden, eli yritysten, valtion ja yhteisön, kuten perheiden, muodostaman kolmion keskelle (ks. kuvio 1)

² Matthies (1996) käyttää välitason termiä kuvaamaan kolmatta sektoria väljempää tasoa, joka yhdistelee vähintään kahta eri sektoria. Välitaso nähdään hänen mukaansa kokonaisuutena, jonka organisaatiot ovat dynaamisessa kanssakäymisessä muiden sektorien kanssa. Lisäksi välitasolla on ”välittäviä” ominaisuuksia. Matthiesin mukaan välitaso pystyy vastaamaan ympäristön haasteisiin vakiintuneita sektoreita paremmin, sillä se on joustavampi ja muuntautumiskykyisempi. Välitasolle kanavoituu myös paljon sellaista tietoa, mikä ei saa riittävästi elintilaa muilla sektoreilla. (emt. 1996, 12–13.)

(Helander 1998, 26; Rönnerberg 1999, 79). Kolmio nähdään hyvinvointipalvelujen kenttänä, jonka keskellä järjestöt ovat yhtäältä itsenäisiä toimijoita ja toisaalta mahdollistavat vuorovaikutuksen kolmion kärkien välillä (Jokinen & Saaristo 2002, 253).



Kuvio 1. Hyvinvointipalvelujen kenttä (mukaillen Helander 1998, 28)

Yksi olennaisimmista eroista kolmannen ja yksityisen sektorin välillä on suhtautuminen voiton tavoitteluun. Yksityisen sektorin toiminnassa keskeinen tavoite on voiton tuottaminen. Kolmannen sektorin toiminta taas on yritysmäistä, mutta perustuu sosiaalisiin arvoihin eikä tähtää voittoihin. Kolmannen sektorin varat saatetaan kerätä osittain vapaaehtoispanoksina tai muilla tavoin, eivätkä ne välttämättä kata aiheutuneita kustannuksia, sillä päämääränä on ihmisten hyvinvointi eivätkä taloudelliset intressit. Tärkeämpää on, että toiminnoilla on yhteiskunnallinen ja yhteisöllinen merkitys. Muun muassa tämän vuoksi kolmas sektori mielletään julkisen sektorin kaltaiseksi. Erona näiden kahden välillä on kuitenkin se, että julkinen sektori pyrkii tuottamaan hyvinvointia kaikille, kun taas kolmas sektori saattaa keskittää toimintaansa palvelemaan kapeampaa väestöryhmää. Lisäksi julkishallintoa ohjaa monilta osin lainsäädäntö, kun taas kolmannen sektorin sääätely on yleisluontoisempaa. (Rönnerberg 1999, 79–80.) Kolmannella sektorilla on yhteneväisyyksiä sekä yksityiseen sektoriin että julkiseen sektoriin, mutta sillä on myös piirteitä, jotka eivät ole ominaisia kummallekään näistä.

Narikan (2008, 159) mukaan ”Suomessa periaatteellisenä ja lainsäädännöllisenä lähtökohtana on, että sosiaali- ja terveystalvet ovat julkisen vallan järjestämisvastuulla”. Kuitenkin kolmas sektori, eli

järjestöt, voivat tuottaa julkisia palveluita kunnan ohella (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 127). Myllymäen (2003, 11–12) mukaan kunnan hankkiessa palvelut oman organisaationsa ulkopuolelta, ovat vaihtoehtoina yksityinen markkinaehtoisesti toimiva sektori ja kolmas sektori, joka yleensä saa julkisista tuista rahoitusta toiminnalleen. Hän kritisoi, että vaikutusmahdollisuudet nykyisessä yhteiskunnassa eivät voi rajoittua vain äänestämiseen, vaan kansalaisilla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa myös muuta kautta. Tällä Myllymäki (2003, 12) viittaa puolueisiin edustuksellisen kansanvallan toteuttajina, joita puolestaan etujärjestöt täydentävät. Järjestöt voivat vastata ongelmatilanteisiin ja tarpeisiin lyhyelläkin aikataululla ja ne voivat tuottaa palveluita yli kuntarajojen (Laamanen, Ala-Kauhaluoma & Nouko-Juvonen 2002, 13). Kolmas sektori nähdään ikään kuin vastapainona niin sanotuille kovalle sektoreille eli valtiolle ja markkinoille, jolloin siinä korostuvat muun muassa keskinäinen välittäminen, joustavuus ja yhteisöllisyys (Jokinen & Saaristo 2002, 254).

Helander (1998, 53–55) esittää kolmannelle sektorille *rakenteellis-operationaalisen* määrittelyn, joka pohjautuu alun perin Salamonin ja Anheierin 1990-luvulla tekemään määrittelyyn (ks. Salamon & Anheier 1997). Kansainvälinen määrittely on koottu yhteen useasta eri kolmannen sektorin määritelmästä. Se perustuu viiden peruskriteerin varaan, jotka ovat: rakenteellisuus, yksityisyys, voittoa tavoittelematon jakaminen, itsehallinnollisuus sekä vapaaehtoisuus. Rakenteellisuudella viitataan yksikköjen institutionalisoitumiseen, eli järjestöjen tulee olla esimerkiksi rekisteröityneitä ja niillä tulee olla järjestyssääntö. Yksityisyydellä puolestaan viitataan siihen, että yksiköt eivät ole esimerkiksi osa valtiota tai kuntaa. Tällöin viranomaiset eivät ohjaa niitä eikä niiden toiminta ole yksinomaan julkisen rahoituksen varassa. Yksiköiden voittoa tavoittelematon jakaminen merkitsee, että niiden varat suunnataan omaan perustoimintaan, eivätkä yksiköt tuota taloudellista voittoa omistajilleen ja edustajilleen. Itsehallinnollisuus viittaa kolmannen sektorin omiin sääntöihin tai menettelytapoihin, joiden avulla ne valvovat omaa toimintaansa. Tällöin ne ovat riippumattomia julkisista viranomaisista. Viidentenä kolmannen sektorin kriteerinä on vapaaehtoisuus, jolla viitataan jäsenyyteen ja osallistumisen vapaaehtoisuuteen. (Helander 1998, 53–55.)

Julkunen (2006) on omalla kolmannen sektorin määritelmällään osittain Helanderin (1998) esittämän peruskriteeristön kanssa samoilla linjoilla. Julkunen (2006, 118) mukaan kolmas sektori muistuttaa sekä julkista sektoria että markkinoita. Hän jatkaa, että kansalaisjärjestöt eivät tavoittele yritystaloudellisia päämääriä, vaan yleishyödyllisiä päämääriä. Lisäksi hän toteaa kolmannen sektorin toiminnan riippuvan olennaisesti julkisesta rahoituksesta sekä määrittelee niiden olevan osa

yhteiskunnan aatteellista, moraalista ja yhteisvastuun kokonaisuutta. Hän toteaa järjestöjen olevan vapaita ja vapaaehtoisia toimijoita, joita laki ei velvoita.

2.1.2 Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen luonne

Sosiaali- ja terveysjärjestöt syntyvät aktiivisten kansalaisten aloitteesta (Dufva 2003, 17), monesti jonkin yhteiskunnallisen tilanteen seurauksena tai yhteiskunnassa esiintyvistä uusista tarpeista (Kauppinen & Niskanen 2005, 36; Vuorinen ym. 2005, 11). Sosiaali- ja terveysjärjestöjen katsotaan heijastelevan kansalaisten erityistarpeita ja ne pyrkivät edistämään ihmisten hyvinvointia ja omatoimisuutta (Vuorinen ym. 2005, 11). Suomen vanhimmat sosiaali- ja terveysjärjestöt on perustettu jo 1800-luvun lopulla, jolloin köyhyysongelma synnytti hyväntekeväisyysjärjestöjä auttamaan ahdinkoon joutuneita. 1930- ja 1940-luvuilla järjestöjen asema edunvalvonta- ja asiantuntijatehtävissä vahvistui, sillä sodan jälkeinen jälleenrakennus ja sodassa vammautuneiden ja orvoksi jääneiden lasten tarpeet aiheuttivat uusia yhteiskunnallisia haasteita. (Kauppinen & Niskanen 2005, 36). Uusia järjestöjä perustetaan Suomessa paljon edelleen. Suomessa on rekisteröity vuosina 2005–2014 noin 24 000 uutta yhdistystä, joista sosiaali- ja terveysjärjestöjen osuus on noin seitsemän prosenttia (Peltosalmi 2015, 5).

Möttösen ja Niemelän (2005) mukaan sosiaali- tai terveysjärjestön syntyminen on lähtöisin jonkin sosiaalisen tai terveydellisen ongelman, niihin liittyvän ihmisryhmän tai toimintatarpeen olemassaolosta. He esittävät sosiaali- ja terveysjärjestöjen kehityksestä seitsemänvaiheisen ideaalimallin, joka ilmentää sosiaali- ja terveysalan järjestöjen syntyhistoriaa. Ensimmäinen vaihe muodostuu kansalaislähtöisen äänen kuulumisesta, jolloin järjestön perustaminen pohjautuu ongelman ja ratkaisutavoitteen ilmentämiseen. Seuraavassa vaiheessa ongelma legitimoidaan, eli sen olemassaolo tunnustetaan. Tämän jälkeen tapahtuu kansalaislähtöisen vapaaehtoistoiminnan, yhteisöllisyyden ja identiteettityön synty, jotka yhdessä muodostavat järjestötyön ytimen. Neljännen vaiheen muodostaa kansalaislähtöinen palvelu, jonka jälkeen seuraa kansalaislähtöistä asiantuntijuutta korostava vaihe. Kuudennessa vaiheessa ilmiö tai ongelma tuodaan kansalaislähtöisen vaikuttamisen kautta hallinnolliseen ja poliittiseen prosessiin. Viimeisessä kansalaislähtöisessä kansainvälistymisen vaiheessa korostuu yhteydenpito muiden maiden vastaaviin järjestöihin. Suomessa järjestöjen katsotaan käyneen nämä kehitysvaiheet läpi lukuisilla eri aloilla. (emt. 2005, 57–58.)

Järjestöt ovat organisoituneet eri tavoin. Ne voivat toimia paikallisyhdistyksinä, jolloin ne toimivat pienellä alueella tarjoten esimerkiksi vertaistukitoimintaa, tai valtakunnallisesti, jolloin ne toimivat laajemmalla alueellisella tasolla muun muassa tukien paikallisyhdistysten työtä ja toimintaa. (Dufva 2003, 16–17; Kauppinen & Niskanen 2005, 37.) Järjestöjen tehtävänä on tuottaa julkista sektoria täydentäviä ostopalveluja alueilla, joilla julkisella sektorilla ei ole riittävästi tarjontaa (Luomahaara, Vuorinen & Naarala 2000, 66). Tällöin sosiaali- ja terveysalan järjestöt voivat toimia markkinaehtoisesti, tuottaen kuntien hankkimia ostopalveluja. Suuret järjestöt voivat järjestää toimintansa siten, että palveluita markkinoilla tuottava osa järjestöstä on yhtiöitetty ja edunvalvontaa harjoittava osa toimii yhdistysmuodossa. (Narikka 2008, 159–160.)

Palvelujen tuotanto on vain yksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen tehtävistä (Kauppinen & Niskanen 2005, 37). Sosiaali- ja terveysjärjestöjen katsotaan toimivan myös jäsenistön edunvalvojina ja valistajina (Myllymäki 2003, 14). Järjestöjen tehtäviin luetaan myös vaikuttamistoiminta, vertaistoiminnan vahvistaminen, vapaaehtoistoiminnan ylläpitäminen sekä asiantuntijatehtävät, kuten tutkimus-, tiedotus- ja kehittämistoiminta (Kauppinen & Niskanen 2005, 37). Lisäksi järjestöjen tehtäväkenttään kuuluvat kansainvälinen toiminta ja yhteistyö (Dufva 2003, 17). Järjestöjen kansainvälisiä verkostoja ovat esimerkiksi EAPN (European Anti Poverty Network) ja ICSW (International Council on Social Welfare) (Kauppinen & Niskanen 2005, 38). Tehtävät ovat erittäin laajoja ja monipuolisia, ja niiden lähtökohtana on ihmisten hyvinvoinnin turvaaminen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjä kutsutaankin monialaisiksi toimijoiksi niiden toteuttaessa useita eri intressejä toiminnassaan (Rönneberg 1999, 82).

Möttönen ja Niemelä (2005, 19, 67–78) ovat koonneet seitsemän keskeistä sosiaali- ja terveysjärjestöjen tehtävää paikallisessa hyvinvointipolitiikassa. Ensimmäisenä he mainitsevat hyvinvoinnin ja *sosiaalisen pääoman* lisäämisen. Talouselämä tarvitsee toimiakseen sosiaalisia verkostoja, luottamusta ja yhteistoimintaa sääteleviä normeja, eli sosiaalista pääomaa. Ruuskanen (2002, 5) määrittelee sosiaalisen pääoman vielä tarkemmin seuraavasti: ”Sosiaalisella pääomalla viitataan yleensä sosiaalisen ympäristön tai sosiaalisten suhteiden tiettyihin ulottuvuuksiin, kuten sosiaalisiin verkostoihin, normeihin tai luottamukseen, jotka edistävät yhteisön jäsenten välistä sosiaalista vuorovaikutusta ja toimintojen yhteensovittamista.” Silloittavan luottamuksen tarve kasvaa kansalaisyhteiskunnan ja talouden kehityksessä yhteiskunnan muuttuessa yhä monimutkaisemmaksi (Möttönen 2014, 203). Muut keskeiset sosiaali- ja terveysjärjestöjen tehtävät muodostuvat välittämisen ja jakamisen kanavien tarjoamisesta, identiteetin rakennusaineiden tarjoamisesta, osallisuuden väylien luomisesta, äänettömien äänenä toimimisesta, toivon

tuottamisesta sekä innovaatiomoottoreina toimimisesta. Vaikka tehtävät ovat paikallista hyvinvointipolitiikkaa, niillä on kiinteä yhteys myös kansalliseen tasoon paikallisyhdistysten ja aluejärjestöjen ollessa yhteydessä kansallisella tasolla toimiviin keskusjärjestöihin (ks. Möttönen & Niemelä 2005, 59).

Sosiaali- ja terveysjärjestöt omaavat laajan kirjon erityistehtäviä, joilla ne erottuvat julkisesta sektorista ja yksityisistä yrityksistä. Järjestöjen on jatkuvasti pyrittävä osoittamaan oma erityisyytensä, tuloksellisuutensa sekä tehokkuutensa ympäröivän maailman markkinoituessa nopeasti. Järjestöjen on myös jatkuvasti arvioitava toimintaansa, mikäli ne aikovat jatkossa toimia palveluiden tuottajina. (Murto 2003, 69.) Järjestöt ylläpitävät alan erityisosaamista (Särkelä, Vuorinen & Peltosalmi 2005, 55) ja kehittävät osaa palveluista kokonaan palveluiden käyttäjiltä saamansa palautteen pohjalta (ks. Kauppinen & Niskanen 2005, 38). Matthiesin (1994, 33) mukaan suomalaista vapaaehtoissektoria kuvaavat lopulta täydentävyys, erityisyys ja yhteistyö, joiden funktiona on legitimoida vapaaehtoissektorin paikka huolimatta hyvinvointivaltiollisten järjestelmien dominoivasta asemasta.

2.2 Julkisen sektorin legitimizeettivajeesta hyvinvointipluralismiin

Suomenkielisessä tutkimuksessa legitimizeetin synonyymina käytetään monesti *hyväksyttävyyttä* tai *kansalaisten kannatusta* (esim. Julkunen 2006, 62). Vartola (2004) puolestaan puhuu legitimizeetistä synonyymina hyväksyttävyydelle ja *oikeutukselle*. Tämän ajatuksen mukaisesti muun muassa rationaalis-legaalisen hallitsemisjärjestelmän oikeutus perustuu modernissa valtiossa olemassa olevaan ja kirjoitettuun oikeusjärjestykseen, joka koskee kaikkia kansalaisia samoilla tavoin. Demokratia vahvistaa legitimizeettiä, sillä demokratiassa kansalaiset saavat itse valita edustajat päättämään oikeusnormeista. (emt. 2004, 20.) Saman tyyppiseen määritelmään päätyvät Paloheimo ja Wiberg (2012). He toteavat legitimizeetin termin saaneen alkunsa jo Max Weberin (1976) teoksesta *Wirtschaft und Gesellschaft*, jossa *legaalinen* ja *legitiimi* erotetaan toisistaan. Heidän weberiläiseksi kutsumansa käsitteen määrittelyn mukaan legitiimiys viittaa hyväksyttävyyteen, eli hallitsemisen oikeutukseen hallittujen näkökulmasta. Sitten käsitteen käyttö on laajentunut myös muihin käyttöyhteyksiin ja nykyisin puhutaan esimerkiksi hyvinvointivaltion legitimizeetistä. Legitimeetti voidaan edelleen jakaa käytännölliseen ja moraaliseen puoleen. Käytännöllisellä puolella viitataan siihen, ovatko kansalaiset sisäistäneet hallitsemistavan regiiminormit. Tällöin on kyse sisäistetyistä vallasta, jolloin kansalaiset esimerkiksi noudattavat lakeja vapaaehtoisesti kokiessaan sen

velvollisuudekseen. Moraalisessa puolessa kysymys on siitä, pitävätkö kansalaiset regiiminormeja moraalisesti hyväksyttävänä. (Paloheimo & Wiberg 2012, 189–190, 193, 195.)

Slim (2002) on pitkälti samoilla linjoilla Paloheimon ja Wibergin (2012) käsitysten kanssa. Hänen näkemyksensä mukaan legitimizeetti pohjautuu moraaliin ja lakiin sekä on käytännössä niin aineellisesti kuin aineettomastikin syntyvää. Legitimizeetin pohjautuessa moraaliin ja lakiin esimerkiksi kansainvälisesti toimiva ihmisoikeusjärjestö saa legitimizeettinsä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan toimimisesta. Lisäksi legitimizeetti muodostuu ihmisten uskomuksista siihen, että järjestö toimii moraalisesti perustaen toimintansa tiettyihin yhteisesti hyväksyttyihin arvoihin. Näitä ovat esimerkiksi tasa-arvo, ihmisarvo, puolueettomuus, oikeudenmukaisuus, vapaus sekä yksilöllinen ja yhteiskunnallinen vastuu. (Slim 2002.)

Organisaation aineellinen legitimizeetin muoto on ensinnäkin parhaiten nähtävissä organisaation avun kohteena olevien ihmisten sekä jäsenkunnan ja tukijoiden suorana tukena. Toiseksi organisaation legitimizeetti muodostuu tietovarannoista, kuten laintuntemuksesta sekä suhteista muihin toimijoihin, jotka ovat tärkeitä jonkin organisaatiolle ensisijaisen asian edistämiseksi. Kolmanneksi organisaation legitimizeetti syntyy myös tuloksellisuudesta, johon liittyy tilivelvollisuus. Esimerkiksi ihmisoikeusjärjestön katsotaan olevan tuloksellinen, kun se on pystynyt vaikuttamaan positiivisesti ihmisoikeuksiin, köyhyyteen ja kärsimykseen. Tilivelvollisuuden johdosta järjestön on tosin pystyttävä näyttämään tämän käyneen toteen, eli tulokset on raportoitava organisaation sidosryhmille. Aineettomana legitimizeetin muotona pidetään julkisuuskuvaan nojaavia asioita kuten uskottavuutta, mainetta, luottamusta ja rehellisyyttä. Myös nämä ominaisuudet ovat erittäin tärkeitä, sillä moni perustaa näkemyksensä esimerkiksi tietystä järjestöstä näiden ominaisuuksien pohjalta, vaikka heillä ei olisi ollenkaan suoraan kokemusta kyseisestä organisaatiosta. (Slim 2002.)

Passey ja Tonkiss (2000) tarkastelevat *luottamuksen* käsitettä tarkemmin vapaaehtoissektorin ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta. He katsovat luottamuksen muodostavan pohjan vapaaehtoisjärjestöjen toiminnalle, olevan yhteydessä jaettuihin arvoihin ja edustavan vapaaehtoissektorin moraalisia voimavaroja. Luottamus myös toimii ikään kuin aineettomana kilpailuvalttina. Lisäksi luottamus on tiiviisti kytköksissä legitimizeettiin. Passey ja Tonkiss toteavat kansalaisilta lähtöisin olevan luottamuksen voimavarojen nojautuvan osittain vapaaehtoisjärjestöjen kykyyn täyttää julkisen sektorin tai yritysten jättämää tyhjiötä. Vapaaehtoissektorin erottaminen julkisesta sektorista sekä markkinoihin toimintansa perustavista yrityksistä niin eettisessä kuin virallisessakin mielessä vaikuttaa kansalaisten suhtautumiseen vapaaehtoisjärjestöihin. Tämä

merkitsee julkisen sektorin, yritysten ja vapaaehtoissektorin monimutkaisiksi ja epäselviksi luonnehdittujen suhteiden tarkastelua. Vapaaehtoissektorin sulauttaminen osaksi julkista politiikkaa tai markkinoita asettaa näiden kolmen toimijan väliset erot suurennuslasin alle. (emt. 2000, 39–41.)

Myös Suchman (1995) on tutkinut legitimitietin käsitettä perinpohjaisesti ja tarkastelee sitä eri tutkijoiden näkemysten pohjalta. Hänen mukaansa legitimitiettiä koskevat tutkimukset jakautuvat usein kahteen kategoriaan: *strategiseen* ja *institutionaaliseen*. Strategisen lähestymistavan mukaan legitimitietin katsotaan olevan määrätietoista, laskelmoitua ja se kohtaa harvoin vastarintaa. Institutionaalisen lähestymistavan mukaan legitimitietti pohjautuu perustavaa laatua oleviin uskomuksiin. Tällä Suchman viittaa organisaation ulkopuolella vallitseviin kulttuuriin uskomuksiin, jotka määrittävät miten organisaatio rakentuu, miten sitä johdetaan sekä miten organisaatio ymmärretään ja evaluoidaan. (emt. 1995, 576.)

Suchman (1995) esittelee kolme erilaista organisaation legitimitietin tyyppiä, jotka hän nimeää *pragmaattiseksi*, *moraaliseksi* ja *kognitiiviseksi* legitimitietiksi. Ensimmäinen näistä liittyy organisaation ja sen läheisimmän kuulijakunnan suhteisiin. Ensinnäkin pragmaattinen legitimitietti voi perustua niin kutsuttuun vaihtokauppaan organisaation tuotosten ja sen kuulijakunnan välillä. Toiseksi se voi perustua organisaation oletettuun valtaan vaikuttaa organisaation yleisön mielestä tärkeisiin asioihin. Pragmaattinen legitimitietti voi myös perustua niin sanottuun organisaation henkilöitymiseen, jolloin organisaation ajatellaan olevan ikään kuin yksilö jolla on tietynlaiset tavoitteet, tyyli ja persoonallisuus. Moraalinen legitimitietti puolestaan perustuu organisaation ja sen toiminnan normatiiviseen arviointiin, joka tarkoittaa, että organisaation yleisön arvostelu perustuu usein heidän omiin uskomuksiinsa ja arvomaailmaansa. Arvostelu jakautuu edelleen neljään eri muotoon: tulosten ja seurausten arviointiin, tekniikoiden ja prosessien arviointiin, luokkien ja rakenteiden arviointiin sekä organisaatiota edustavan johdon arviointiin. Kognitiivisen legitimitietin lähtökohtana pidetään kahta muuttujaa: legitimitietin perustumista helposti ymmärrettävyyteen ja legitimitietin perustumista itsestäänselvyteen. Ensimmäinen näistä perustuu ajatukseen sosiaalisen maailman kaoottisesta kognitiivisesta ympäristöstä, jossa toimijoiden tulee kehittää ymmärrettäviä ja uskottavia toimintatapoja. Jälkimmäisellä viitataan siihen, että legitimitietistä muodostuu itsestäänselvyys, jolloin muut vaihtoehdot näyttävät mahdottomilta sen rinnalla. (emt. 1995, 577–583.)

Legitimitietille ei ole olemassa yhtä yleistä määritelmää, vaan monta erilaista tulkintaa jotka osittain risteävät keskenään. Ottaen huomioon tutkimuskohteena olevan järjestösektorin on olennaista

tarkastella legitimizeettiä etenkin arvopohjaan liittyvistä lähtökohdista. Täten tässä tutkimuksessa nojaututaan pääasiassa Paloheimon ja Wibergin (2012) käytännölliseen ja moraaliseen puoleen jakautuvaan legitimizeetin määritelmään täydentäen sitä sekä Slimin (2002) käsityksillä legitimizeetin synnystä että Suchmanin (1994) käsityksillä moraalisen legitimizeetin neljästä eri muodosta (ks. kuvio 2).

Paloheimo & Wiberg (2012): legitiimiys viittaa hyväksyttävyyteen	Slim (2002): legitimizeetti pohjautuu moraaliiin ja lakiin	Suchman (1995): legitimizeettiä koskevien tutkimusten jakautuminen strategiseen ja institutionaaliseen
<ul style="list-style-type: none"> •käytännöllinen puoli: sisäistetty valta •moraalinen puoli: regiiminormit kansalaisten mielestä moraalisesti hyväksytyjä 	<ul style="list-style-type: none"> •aineellinen legitimizeetin muoto: jäsenkunnan ja tukijoiden suora tuki, tietovarannot, tuloksellisuus tilivelvollisuuksineen •aineeton legitimizeetin muoto: uskottavuus, maine, luottamus, rehellisyys 	<ul style="list-style-type: none"> •pragmaattinen legitimizeetti: organisaation ja sen läheisimmän kuulijakunnan suhteet •moraalinen legitimizeetti: organisaation toiminnan normatiivisen arvioinnin jakautuminen tulosten ja seurausten arviointiin, tekniikoiden ja prosessien arviointiin, luokkien ja rakenteiden arviointiin sekä organisaatiota edustavan johdon arviointiin •kognitiivinen legitimizeetti: muuttujina helposti ymmärrettävyys ja itsestäänselvyys

Kuvio 2. Legitimeetin käsitteen keskeiset määritelmät

2.2.1 Hyvinvointivaltion muutos julkisen sektorin vastuun ja legitimizeetin kaventajana

Hyvinvointivaltion kehittyessä 1960- ja 1970-luvuilla sen ohella toimi erilaisia sosiaali- ja terveysjärjestöjä. Aikakaudelle ominainen valtion korostaminen sai enenevissä määrin kannatusta, mikä tarkoitti järjestötoiminnan joutumista yhä ahtaammalle. Hyvinvointivaltio alkoi ohjata ja rahoittaa järjestöjen toimintaa. 1990-luvulla järjestöjen asema alkoi muuttua ja alettiin puhua hyvinvointivaltion sijaan *hyvinvointiyhteiskunnasta*. Tähän ilmiöön liittyvien pääajatusten mukaan otettiin huomioon muutkin toimijat kuin valtio ja keskittämisen sijaan siirryttiin hajauttamiseen. (Möttönen & Niemelä 2005, 15–16, 18.) 1990-luvun laman seurauksena hyvinvointivaltion väitetään joutuneen kriisiin, minkä seurauksena on alettu puhua julkisen sektorin vastuun kaventamisesta kansalaisten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Laman jälkeen kansalaiset olivat tyytymättömiä julkisen sektorin tarjoamiin hyvinvointipalveluihin ja kokivat palvelut rajallisiksi. Hyvinvointivaltio ei

suoriutunut sille asetetuista tehtävistä, joten edellä mainittujen tekijöiden ja uuden tuotannollisen vallankumouksen seurauksena oli etsittävä uusia toimintamalleja. Tähän liittyy myös keskustelu julkisen sektorin tehtävien uudelleen määrittelystä. (Ervasti 1996, 1–2, 4, 12–13.) Selviytyäkseen lainsäädännön asettamista tehtävistä kunnat ovat joutuneet kääntymään ei-julkisten toimijoiden puoleen (Helander 2004, 17). Laman seurauksena kunnat vapautuivat valtion ohjauksesta ja palvelujen rahoitusjärjestelmästä, ja niiden tehtäväksi jäi sovittaa palvelut supistuviin resursseihin (Möttönen & Niemelä 2005, 39).

Taloudellisen ja sosiaalisen vallan siirtymistä valtiolta muille toimijoilla luonnehditaan *onton valtion* käsitteellä. Siinä valta siirretään vaihtoehtoisesti markkinoille, kansainvälisille elimille ja EU-tasolle, kuntiin tai kansalaisliikkeille, järjestöille ja kolmannelle sektorille. Strategisena tavoitteena on muodostaa toimintakykyinen valtio. Valtion rooli hyvinvointipoliittisena toimijana kaventuu ja sen tehtävät hajautetaan yhä useammille toimijoille, jolloin uusi hyvinvointipoliitiikka nojaa tietoiseen *desentralisaatioon*. (Julkunen 2003, 22–23.) Desentralisaatiolla viitataan nimenomaan siihen, että päätösvaltaa siirretään lähemmäs asiakasta, eli sinne missä hallinto kohtaa asiakkaan (Vartola 2004, 30). Vaikka valtio onkin kaventanut rooliaan hyvinvointipoliitikassa, se ei kuitenkaan ole jättäytynyt kokonaan sen ulkopuolelle (Julkunen 2003, 24).

Harisalo (2014, 37–38) esittää kritiikkiä hyvinvointivaltiota kohtaan viidestä eri näkökulmasta. Ensinnäkin hän kritisoi demokratiaa, erästä hyvinvointivaltion tärkeimmistä työkaluista. Haasteellista on, että demokratiaprosessin seurauksena saattaa syntyä tuloksia, joihin kukaan ei ole tyytyväinen. Lisäksi demokratiakeskustelu on usein ongelmakeskeistä, mutta ei varsinaisesti tarjoa ratkaisua tai toimenpiteitä ongelmien ratkaisuun. Demokratia on myös lisännyt ja laajentanut valtion tehtäviä, mutta samalla valtion kyky selviytyä niistä näyttää heikentyneen. Päätöksenteko demokratiaprosessissa on hidasta, minkä seurauksena kansalaiset joutuvat yhä useammin antamaan julkisen vallan päättää asioistaan. Toiseksi Harisalo kohdistaa kritiikkiä hyvinvointivaltion yhteiskunnallista valtaa kohtaan. Valta on siirtynyt julkisen hallinnon sisällä poliitikoilta hallinnon ammattilaisille, jolloin poliittis-hallinnollisen vallan keskityksestä johtuen hyvinvointivaltio on ryhtynyt ajamaan tiettyjä erityisiä intressejä yleisen edun kustannuksella.

Kolmanneksi Harisalo (2014, 39–40) kritisoi hyvinvointivaltion taloutta. Hänen mukaansa kuluttajilla ei ole mahdollisuutta kyseenalaistaa heille suunnattuja palveluita, sillä julkisten palveluiden monopoliaseman muodostaminen on yleistymässä. Etenkin hinnan ja kysynnän suhde on osoittautunut julkisissa palveluissa pulmalliseksi. Julkisissa palveluissa ei käytetä hintajärjestelmää,

joten toiminnan todellisia kustannuksia on vaikea arvioida. Lisäksi kysyntä muuttuu eri tahdissa tarjonnan kanssa, joten niitä on vaikea saada vastaamaan toisiaan.

Neljäntenä Harisalon (2014) kritiikin kohteena ovat hyvinvointivaltion instituutiot. Yhtäältä voidaan ajatella, että valtio alistaa julkiset instituutiot ja käyttää niitä keinoina hyvinvoinnin saavuttamiseksi. Tämän seurauksena kansalaiset ovat kyseenalaistaneet julkisten instituutioiden ja markkinatalouden moraalin. Toisaalta julkisia instituutioita voidaan ajatella automaattisina sopeutumismekanismeina, jolloin ne puolestaan takaavat ihmisille turvallisen, tasa-arvoisen ja vakaan yhteiskunnallisen ympäristön. Nämä näkemykset kuitenkin vähättelevät valtion osuutta ja merkitystä yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa. Valtiota ei pitäisi nähdä vain passiivisena toimijana, sillä ongelmien korjaaminen vaatii aktiivista valtiota. Viimeisenä Harisalon hyvinvointivaltion kritiikki kohdistuu hyvinvoinnin seurauksiin, johon liittyy keskustelu julkisten palveluiden vaikuttavuudesta. Kansalaisten omat käsitykset arvoista ovat sekä keskenään että valtion kanssa yhteensopimattomia. Valtio edistää parhaaksi katsomiaan arvotavoitteita, minkä seurauksena saattaakin syntyä ei-toivottuja vaikutuksia kansalaisten elämään. Harisalo toteaa lopuksi, että valtion on lähes mahdotonta muodostaa kollektiivista ratkaisua, kun kohteena ovat erilaisten ihmisten monimuotoiset tarpeet, odotukset ja vaatimukset. Hän toteaaakin, että tämän seurauksena pelkästään julkinen tarjonta ei palvele riittävästi kansalaisia ja hyvinvointivaltion epäonnistuttua tavoitteissaan tulisikin sen ajatuksesta kokonaan luopua. (emt. 2014, 40–43.)

Jo 1990-luvulla hyvinvointivaltion legitimeetti muodostui tärkeäksi kysymykseksi, sillä hankalissa taloudellisissa olosuhteissa hyvinvointivaltion ylläpitäminen vaati aiempaa enemmän hyväksyttävyyttä ja sitoutuneisuutta kansalaisten keskuudessa (Ervasti 1996, 3). Niin kutsutun legitimeettikriisin taustalta löytyy kokemus siitä, että koko hyvinvointivaltio on järjestelmänä epätydyttävä ratkaisu. Tämän seurauksena on pohdittu voisiko jokin muu kuin julkinen järjestelmä tuottaa samat palvelut. (Helander 1998, 13.) Ervasti (1996, 17–18) liittyy tähän arvokumousta tutkineen Inglehartin (1977) näkemykset, joiden mukaan ihmisten arvot muuttuvat materialistisista taloudelliseen hyvinvointiin liittyvistä arvoista kohti elämänlaatuun liittyviin jälkimaterialistisiin arvoihin. Ervastian mukaan tämä tulisi ottaa myös hyvinvointipolitiikassa paremmin huomioon, sillä jälkimaterialististen arvojen yleistyessä kritiikki hyvinvointivaltiota kohtaan lisääntyy. Hän jatkaa, että Inglehartin (1990) uudemman teorian mukaan laman myötä heikentyneessä legitimaatiossa on kyseessä selvä kulttuurisen tason murros, jossa nojaututaan vähemmän julkiseen sektoriin ja markkinamekanismit, epävirallinen kansalaistoiminta sekä yksilön ja perheen vastuu saavat

suuremman merkityksen. Tämän perusteella myös kolmannen sektorin merkitys on kasvanut ja joiltakin osin se jopa paikkaa julkista sektoria hyvinvointipolitiikan toteuttajana.

Edellä esiteltyjä asioita lähestytään *hyvinvointipluralismin* käsitteellä, joka tarkoittaa hyvinvoinnin tuottamisen moninaistumista laajentumalla yksityisiin ja epävirallisiin toimijoihin (Ervasti 1996, 22–23). Käsitystä voidaan täydentää palveluntuottajien välisellä yhteistyöllä ja koordinoinnilla julkisten toimijoiden kanssa (Julkunen 2006, 105). Malliin sisältyy oletus siitä, että julkisella, markkinamuotoisella ja epävirallisella sektorilla on kaikilla etunsa hyvinvoinnin tuottajina (Matthies 1991, 45). Julkunen (2006) lähestyy hyvinvointipluralismia siitä näkökulmasta, että jako julkisen sektorin ja muiden sektorien välillä ei ole selkeä, vaan esimerkiksi julkinen sektori ja järjestötoiminta täydentävät toisiaan. Tähän liittyy myös hänen esittämänsä *mahdollistavan valtion ideologia*, johon kuuluu ajatus siitä, että valtion tulisi vetäytyä taaemmaksi ja jakaa vastuuta. Hallitsevana ajatteluna on, että muut toimijat voivat täydentää julkisia tahoja, joten julkisen sektorin vastuu jakautuu myös muille sektoreille. Toisaalta on esitetty myös vastakkainen näkemys: järjestöjen katsotaan haluavan korostaa omalaatuisuuttaan, eivätkä ne täten voi ottaa julkista hyvinvointivastuuta³ itselleen. (emt. 2006, 62, 105.) Jos kolmatta sektoria alettaisiin ohjata julkisen politiikan linjojen mukaisesti, hämärtäisi tämä niitä rajoja, joiden mukaan kolmas sektori on julkisesta ja yksityisestä sektorista riippumaton toimija. Tämä asettaisi koko kansalaisyhteiskunnan ajatuksen kyseenalaiseksi, sillä järjestöt eivät tällöin enää olisi täysin itsenäisiä muista toimijoista. (Passey & Tonkiss 2000, 50.)

2.2.2 Governance -ajattelu julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyön taustalla

Möttönen (2009) tarkastelee kuntien ja järjestöjen suhdetta kolmen eri ohjausmuodon valossa, jotka ovat hierarkiat, markkinat ja verkostot (taulukko 1). Nämä kaikki perustuvat erilaiseen toimijoiden väliseen sopimuksellisuuteen. Hierarkiaa luonnehditaan byrokraattiseksi järjestelmäksi, jossa järjestöt ovat alisteisessa asemassa suhteessa kuntaan. Tällöin esimerkiksi vuorovaikutus päätöksentekoprosessin ratkaisuvaiheessa puuttuu ja valta keskittyy poliittisille päätöksentekijöille. (emt. 2009, 64.) Kunta määrittelee virallisessa politiikkaprosessissa yhteistyön ehdot ja periaatteet (Möttönen & Niemelä 2005, 105). Hierarkkisen mallin juuret juontavat Weberin byrokraatia-ajatuksiin asti, joiden mukaan hierarkia on läsnä päätöksenteossa sekä siihen liittyvässä kommunikaatiossa ja toiminnassa (Derlien 1999, 58). Byrokratian päätöksentekoa luonnehtivaa

³ Julkunen (2006, 16–17) määrittelee hyvinvointivastuun oikeudellisessa mielessä seuraavasti: ”-- tarkoitetaan perustuslailla tai muulla lailla julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta turvata, tukea ja edistää yksilöiden sosiaalisia oikeuksia, toimeentuloa ja palveluja”.

hierarkiaan alistumista moititaan sen soveltumattomuudesta nykypäiväisen tietoyhteiskunnan palvelukeskeisiin organisaatioihin, joita luonnehtii muun muassa kansalaisläheisyys ja asiakeskeisyys. Tästä syystä onkin alettu puhua byrokratian purkamisesta hajauttamalla, tukemalla taloudellisesti itsenäisiä ja itseohjautuvia organisaatorakenteita sekä uudistamalla virkamiesten asemaa. (Vartola 2004, 29.) Eräs byrokratian purkamisen keinoista on kuntien ja järjestöjen toinen ohjausmuoto, eli markkinat.

Markkinaohjauksessa järjestöt ovat pääasiassa palvelujen tuottajia ja kunta toimii palvelujen ostajana⁴. Tällöin järjestöt rinnastetaan yksityisiin palvelujen tuottajiin. Olennaista on, että järjestöt tuotteistavat palvelunsa, mikäli ne haluavat tehdä kunnan kanssa yhteistyötä. Tämä voi jopa vaarantaa järjestöille ominaisen ja tärkeän edunvalvontatehtävän, sillä järjestöt tulevat riippuvaisiksi kunnista ostopalvelusopimusten laatimisen myötä. Palvelujen hankintaa ajatellaan ikään kuin elinkeinotoimintana, jolloin eettiset ja moraaliset näkökohdat jäävät toissijaisiksi. Toisaalta tarkoituksena on purkaa byrokraattista toimintamallia käyttämällä markkinoita byrokratian keventämisen välineinä. Näin kunta vapautuu vastuusta ja tehtävistä palveluiden tuottamisen ollessa toisaalla. (Möttönen 2009, 64–65.)

Kunnan hankkiessa palvelunsa markkinaehtoisesti kilpailuttamalla kunta käytännössä valitsee tarjolla olevista palveluista edullisimman. Tämä merkitsee sitä, että markkinaehtoisesti toimivat yritykset ja yleishyödylliset yhteisöt eivät ole kilpailullisesti tasavertaisessa asemassa. Esimerkiksi avustusta saanut järjestö voi hinnoitella palvelunsa tuotantokustannuksiaan ja markkinahintaa alhaisemmaksi. (Myllymäki 2003, 11.) Särkelän (2016) tutkimuksen mukaan samoilla alueilla toimivat sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat alkaneet kilpailla keskenään palvelumarkkinoiden seurauksena ja järjestöjen palvelutoiminnan muuttuessa elinkeinotoiminnan tyyppiseksi. Ongelmaksi on myös muodostunut se, että suuri osa kunnan hankinnoista on mennyt suurille yrityksille, mikä ei ole mahdollistanut tosiasiallista kilpailua. (emt. 2016, 282, 342.) Tämä on osaltaan vaikuttanut pienten yritysten ja järjestöjen mahdollisuuteen kilpailla isojen palveluntuottajien kanssa.

Kolmantena kunnan ohjausmuotona Möttönen (2009, 65) nimeää verkostot. Hänen mukaansa verkostosuhteessa kuntien ja järjestöjen välillä vallitsee tasavertainen yhteistyösuhde, mikä edellyttää

⁴ Voidaan puhua myös tilaaja-tuottaja -mallista. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnalla on oma tilaajayksikkönsä, joka päättää palvelujen hankinnasta kustannustehokkaalla tavalla sekä valvoo palvelujen toteutusta. Tuottajayksikkö puolestaan huolehtii palvelujen laadusta ja kehittämisestä paikalliset olosuhteet ja markkinatilanteen huomioon ottaen. (Narikka 2008, 45.)

molemminpuolista luottamusta. Verkostosuhde perustuu Ryytäsen ja Uotin (2013, 73) mukaan vapaaehtoisuuteen, jossa toimijat ovat toisistaan riippuvaisia. Toimijoiden välillä vallitsee solidaarisuus niiden ollessa samalla lajaaleja toisiaan kohtaan. Verkoston tarkoituksena on lisäksi tuottaa hyötyä kaikille osallistujille. Verkostoajattelusta puhutaan usein *governancen* eli *hallinnan*⁵ viitekehysssä (ks. Klijn 2008b).

Taulukko 1. Hierarkkiset, markkinaperusteiset ja verkostomaiset suhteet kunnan ja järjestön välillä (Möttönen 2009)

Kunta-järjestö-suhde	Hierarkia	Markkinat	Verkostot
Kunnan asema suhteessa järjestöihin	Vaatimusten vastaanottaja ja määräysten antaja	Palvelujen ostaja	Tasavertainen toimija
Järjestön asema suhteessa kuntaan	Vaatimusten esittäjä ja päätösten kohde	Palvelujen myyjä	Tasavertainen toimija
Suhteen arvoperusta	Oikeudenmukaisuus	Tehokkuus	Eettisyys
Kunnan tavoite	Toiminnan legitimitietin vahvistaminen	Markkinoiden synnyttäminen ja hyödyntäminen	Paikallisten hyvinvointipoliittisten voimavarojen hyödyntäminen
Järjestön tavoite	Kunnan toimintaan vaikuttaminen	Menestyminen palvelutuotanto-markkinoilla	Paikalliseen hyvinvointipoliittikkaan osallistuminen ja vaikuttaminen
Sopimuksellisuuden perusta	Kunnan säännöt ja määräykset	Sanktioidut ostopalvelusopimukset	Luottamukseen perustuvat kumppanuussopimukset
Intressiperusta	Edunsaannin ristiriita	Taloudellinen ristiriita myyjän ja ostajan välillä	Intressien tasapaino
Järjestöjen ensisijainen tehtäväalue	Jäsenistön edunvalvontatehtävä	Palvelujen tuottaminen	Vapaaehtoistoiminnan, vertaistuen ja asiantuntemuksen tuottaminen
Käytännön yhteistyön luonne	Muodollinen, keskittyy järjestöjen vaatimusten argumentointiin	Muodollinen, keskittyy ostopalvelusopimusten laadintaan ja sopimusten toteutumisen kontrollointiin	Epämuodollinen, keskittyy yhteisen ymmärryksen muodostamiseen ja uusien toimintatapojen kehittämiseen
Demokratianäkemyks	Perustuu edustukselliseen demokratia-näkemykseen	Perustuu edustukselliseen demokratia-näkemykseen	Perustuu yhteisölliseen demokratianäkemykseen

Hirstin (2000, 13–19) mukaan governance -käsitteellä voi olla monia eri merkityksiä ja määritelmiä. Hän jakaa käsitteen akateemisen kirjallisuuden perusteella viiteen eri versioon. Ensimmäinen näistä

⁵ Kuten Vartola (2013, 19–21) toteaa, governancen käsite on varsin monimerkityksinen ja voidaan kääntää useilla eri tavoilla. Tässä työssä tullaan kuitenkin käyttämään käsitteelle suomenkielistä vastinetta hallinta (ks. esim. Anttiroiko ym. 2007, 165).

on *good governance*, jolla viitataan taloudellista kehitystä edistävään oikeusvaltioperiaatteeseen, vakaaseen hallitukseen, tehokkaaseen valtionkoneistoon sekä vahvaan ja valtiosta riippumattomaan kansalaisyhteiskuntaan (Kulovaara & Nousiainen 2016, 7). Bovaird ja Löffler (2003, 10) toteavat governancen käsitteellä olevan positivistinen merkitys, jonka mukaan kuvataan 'mitä on', kun taas *good governance* käsite on normatiivinen, jolla kuvataan 'mitä tulisi olla'. Jälkimmäinen tulee sopia ja päättää yhdessä sidosryhmien kanssa. *Good governance* seurauksena esiin nousevat kysymykset sidosryhmien mukanaolosta, läpinäkyvyydestä, tasa-arvoisuudesta, eettisyydestä ja rehellisyydestä, tilivelvollisuudesta sekä kestävydestä.

Hirstin (2000) mukaan hallinnan käsitettä voidaan käyttää myös kansainvälisessä kontekstissa, jolloin käsitteen käyttö laajentuu yli kansallisten rajojen. Tällöin puhutaan *governance without governmentista*. Bovaird ja Löffler (2003, 9) käyttävät termiä *global governance*, joka käytännössä merkitsee samaa. Sen ytimessä ovat kysymykset siitä, miten ratkaista kansalliset rajat ylittäviä ongelmia. Kolmanneksi governancen käsitettä käytetään yritysmaailman johdon vastuullisuuden ja yritysten läpinäkyvyyden lisäämisen kontekstissa, jolloin puhutaan *corporate governancesta*. Tällä viitataan myös yrityksen sisäiseen kontrolliin ja päätöksentekovaltaan (Bovaird & Löffler 2003, 8). Hallinnan käsitteen neljättä versiota käytetään 1980-luvulla painoarvoa saaneen *New Public Managementin (NPM)* viitekehyksessä. Viidennessä käyttöyhteydessä *governancesta* puhutaan muun muassa verkostojen ja kumppanuuden yhteydessä. Lisäksi se liittyy uusien neuvottelevien keskusteluareenoiden esiintuloon, jotka ovat nousseet keskusjohtoisten ja hierarkkisten byrokratioiden tilalle. Uudet toimijat, kuten ammattiyhdistykset, järjestöt ja paikalliset toimijat korostuvat. (Hirst 2000, 14–19.) Rhodes (2000, 61) korostaa verkostojen itseorganisoitumista, jolla hän tarkoittaa verkostojen olevan autonomisia ja itsenäisiä. Integroidut verkostot vastustavat valtionohjausta, kehittävät omia toimintatapoja sekä muokkaavat ympäristöä (Rhodes 1997, 51–52).

Tämän tutkimuksen kohteena olevien mielenterveysjärjestöjen näkökulmasta on aiheellista lisäksi tarkastella edellisiä käsitteitä sivuavaa *horisontaalisen* hallinnan ulottuvuutta. Horisontaalisen hallinnan ulottuvuus korostaa erilaisia toimijoita ja niiden tietyllä institutionaalisella tasolla tekemää yhteistyötä. Tasot jakaantuvat aina globaalista tasosta kohti paikallisia tasoja, joiden toimijoita ovat julkisyhteisöt, yritykset, järjestöt, säätiöt, kansalaisryhmät ja kansalaiset. Kunkin tason luontaiset suhteet toimijoiden välillä vaikuttavat muun muassa siihen, miten kunnat hoitavat paikallistasolla yhteyksiään järjestöihin. Kunnan hallintasuhteet jakautuvat edelleen kuntaorganisaation sisäisiin hallintasuhteisiin, paikallisten hallintasuhteiden kenttään sekä yli paikallisten suhteiden kenttään. Tässä olennaista on tarkastella näistä keskimmäistä, eli kunnan paikallisten suhteiden kenttää, jonne

järjestöt sijoittuvat. (Anttiroiko ym. 2007, 170–173.) Huomio kiinnittyy näin horisontaalisella ulottuvuudella tiettyjen tutkimuksen kannalta olennaisten paikallisten suhteiden käsittelyyn.

Hallinnosta hallintaan

Suomalaista kunnallishallinnon kehitystä luonnehditaan siirtymänä byrokraattisesta hallintojärjestelmästä kohti itseohjautuvista toimintayksiköistä muodostuvia kuntakonserneja. Pyrkimyksenä on ollut siirtää ratkaisuvallta alue- ja paikallistasolle vähentämällä valtion yksityiskohtaista ohjausta. (Anttiroiko ym. 2007, 164.) Ennen 1990-lukua julkisen hallinnon uudistamisessa vallitsi systeemiteoreettinen uudistustapa, joka tarkoitti vakaassa toimintaympäristössä tapahtuvaa systeemin sisäisen toiminnan muuttamista järjestelmästä saatavan palautteen perusteella. Toimintaympäristön muuttuessa nopeasti uusien hallintorakenteiden muuttamisen ei katsottu uudistavan toimintaa riittävästi. Sen sijaan tarvittiin toiminnan uudistamista, jonka uskottiin johtavan rakenteiden uudistamistarpeeseen. Tätä ajattelutavan muutosta kutsutaan siirtymisenä hallinnosta hallintaan. (Möttönen & Niemelä 2005, 79–80.) Ajattelutapaan liittyy uskomus siitä, että valtioiden kyky hallita alueitaan keskusjohtoisesti on muuttunut aiempaa heikommaksi. Toisaalta ajattelutavan murrokseen on vaikuttanut myös yhteiskunnan monimutkaistuminen ja fragmentoituminen. (Kulovaara & Nousiainen 2016, 8.)

1960-luvun hyvinvointivaltion rakentamiseen asti vallitsevana toimintatapana oli byrokraattinen hallintojärjestelmä. Poliitikko alkoi vähitellen vallata alaa hallinnolta, mikä merkitsi byrokratian politisoitumista ja politiikan byrokratisoitumista. Hyvinvointivaltion rakentaminen muutti kuntien tehtävää ja asemaa kunnallispolitiikan merkityksen samalla kasvaessa osana yhteiskuntapolitiikkaa. Lisäksi palvelutuotantotehtävä ja sen poliittinen ohjaus korostuivat kuntien toiminnassa. Tämä merkitsi muun muassa järjestöjen toiminnan kunnallistamista. 1980-luvulla alettiin korostaa ammatillista johtamista, mikä merkitsi jälleen politiikan ja hallinnon erottamista toisistaan. 1990-luvulle tultaessa *managerialismi* alkoi saada kannatusta, joten yrityselämän ohjaus-, johtamis- ja toiminnan organisointitavat siirrettiin osaksi julkista sektoria. Toiminnan tehokkuus nostettiin palvelutuotannossa keskeiseksi tavoitteeksi hallinnon käsitteiden muuttuessa yritysmäiseen suuntaan. Kolmas sektori nähtiin pääasiassa vaihtoehtoisena palvelujen tuottajana ja katseet siirtyivätkin kunnista järjestöihin. Järjestöjä alettiin yleisemminkin korostaa yhteiskunnassa. Katsottiin myös, että julkinen sektori halusi supistaa toimintaansa New Public Management -oppien mukaisesti ja vetäytyä hyvinvointivastuusta siirtäen sitä entistä enemmän järjestöille. Tällöin kolmas sektori pyrittiin kytkemään tiiviimmin osaksi markkinayhteiskuntaa. (Möttönen & Niemelä 2005, 80–85; ks. myös

Stenvall ym. 2016.) NPM -oppien mukaan olemassa olevaa hallintoa ja julkisia organisaatioita pyritään kehittämään tuloksellisuusmittareita ja markkinamekanismeja hyödyntäen. NPM -ajattelua voidaan pitää jopa vastakkaisena governance -ajattelulle, koska se painottaa keskitettyjä ohjauskeinoja. Governance -ajattelu sen sijaan painottaa horisontaalisia suhteita organisaatioiden välillä. (Klijn 2008b, 509.)

NPM-vaikutteisella kuntien kehittämis- ja johtamisopilla ei ole voitu vastata tietoyhteiskunnan muuttuviin tarpeisiin, joten toimintaympäristön muutos on vaatinut kunnilta uudenlaista johtamisotetta ja toimintatapaa. NPM:n rinnalle tulleen verkostoajattelun mukaan verkostoissa toimiminen perustuu siihen, ettei millään osapuolella ole määräysvaltaa muihin toimijoihin. Verkostojen korostuessa on alettu puhua myös kuntajohtamisen muutoksesta ja *uudesta hallintatavasta (new governance)*, jossa verkostoja käytetään hierarkioita ja markkinoita täydentävänä ohjaustapana. (Möttönen & Niemelä 2005, 86–88.) Keskusjohtoisesta hallitsemistavasta on täten alettu siirtyä sellaisiin toimintatapoihin, jotka rikkovat rajoja byrokraattisen hallinnon, yritysmaailman ja kolmannen sektorin välillä. Keskusteluun on tullut mukaan erilaiset tavat osallistaa kansalaisia ja muita hallinnon ulkopuolisia toimijoita poliittisten ongelmien ratkaisuun. (Kulovaara & Nousiainen 2016, 7–8.) Poliittisten ongelmien ratkaisun näkökulmasta lainsäädäntö sekä sitä toteuttava ja valvova hallinto eivät yksistään riitä, vaan yhteistyön, verkostojen ja kansalaistoiminnan tulisi olla täydentämässä niitä (ks. Vartola 2013, 20).

Ryynänen ja Uoti (2013, 61–62) määrittelevät new governancen hallinnon toiminnan konseptiksi, jossa korostuvat eri viranomaisten väliset tiiviit yhteystyösuhteet ja verkottuminen yksityisten toimijoiden kanssa. Tässä yhteydessä kolmannen sektorin ajatellaan kuuluvan yksityisiin toimijoihin, jotka siten ovat saaneet aiemmin mainitusti lisää vastuuta hyvinvointipalveluiden tuottajina. Julkunen (2006) puolestaan jäsentää NPM:n ja new governancen toisiaan täydentäviksi. Hänen mukaansa ne ovat uusia tapoja tuottaa hallintaa ja siten myös hyvinvoinnin ja hyvinvointipolitiikan hallintaa. Lisäksi taustalle sijoittuu aiemmin mainittu mahdollistavan valtion ideologia, jolloin valtio tekee tilaa muille toimijoille vetäytymällä taka-alalle. (emt. 2006, 254–255.)

Uuden hallinnan käsitteen seurauksena on enenevissä määrin alkanut korostua hallinnon uudistuksen niin sanottu kolmas aalto, eli *uusi julkinen hallinta (new public governance, NPG)*, joka täydentää perinteistä julkishallintoa ja uutta julkisjohtamista (Hakari 2013, 13, 32; Osborne 2006, 384). Uusi julkinen hallinta on kehittynyt 2000-luvulla vastaamaan kompleksiseen, pluralistiseen sekä pirstaleiseen julkisen politiikan toimeenpanoon ja palvelutuotantoon (Osborne 2010, 9). Tämän

tutkimuksen kannalta NPG -ajattelussa on olennaista kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että kunnat joutuvat toimimaan entistä enemmän yhteistyössä muun muassa järjestöjen kanssa päätöksenteko-, palvelu- ja kehittämisprosesseissa (Hakari 2013, 14; ks. Stenvall ym. 2016). Myös julkisen politiikan kohteena olevien ongelmien luonne on muuttunut vaikeammaksi, jolloin niiden ratkaisu ei enää ole yksiselitteistä. Tämän yhteydessä puhutaan luonteeltaan monimutkaisista *ilkeistä ongelmista*⁶ (*wicked problems*), joiden ratkomisessa kuntien on tehtävä yhteistyötä muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Jotta paikallistason tehtävät tulisivat hoidetuiksi, ajautuvat kunnat muiden toimijoiden kanssa verkostomaiseen toimintaan. Verkostomaisella toiminnalla pyritään vastaamaan ympäristön monimutkaisuuteen ja muutoksiin erilaisia yhteistyösuhteita hyödyntämällä. (Haveri & Pehk 2008, 31–32.) Näin ollen NPG -ajattelulle ominainen luottamus ja yhteistyösopimuksia painottava hallintamekanismi korostuu (Osborne 2006, 383).

Taulukko 2. Uuden julkisen hallinnan kehitysvaiheet, tavoitteet ja välineet (Hakari 2013, 45)

Uusi julkinen hallinta	Hallinnan tavoitteet	Hallinnan välineet
Verkostojen hallintana	Kumppanuuden rakentaminen Yhteisen näkemyksen aikaansaaminen Yhteiseen tavoitteeseen pääseminen Kontrollin säilyttäminen	Metahallinta Sopimushallinta Jaettu johtajuus PPP-sopimukset
Demokratian kehittämisenä	Luottamuksen lisääminen päätöksentekoa kohtaan Edustuksellisuuden varmistaminen Yhteisöllisyyden vahvistaminen Asukkaiden osallistumisen lisääminen	Suoran demokratian muodot (aluefoorumit, asukasillat, käyttäjäraadit, yms.) Uudet edustuksellisen demokratian muodot (pormestarimalli, aluelautakunnat, yms.) Osallistuva budjetointi
Palvelujen kehittämisenä	Asiakaskeskeisyyden toteuttaminen Palveluinnovaatioiden syntyminen	Palvelumuotoilu Palvelujen yhteistuotanto Palveluliiketoimintamallin mukainen ajattelu Asiakasprosessien johtaminen

Oheinen taulukko 2 kuvaa uuden julkisen hallinnan kolmen kehitysvaiheen tavoitteita ja välineitä. Ne auttavat hahmottamaan NPG -ajattelun painopisteitä. Palvelujen kehittämisessä NPG:n välineistä korostuu etenkin palvelujen *yhteistuotanto (co-production)* (ks. Hakari 2013, 44; Osborne, Radnor & Nasi 2013), jossa palveluiden kehittämiseen osallistuvat perinteisten palveluiden tuottajien ohella

⁶ Ilkeistä ongelmista (ks. Möttönen 2002, 116–117) käytetään myös nimitystä *pirulliset ongelmat*. Sosiaali- ja terveysalan organisatoriset ilmiöt ja ongelmat ovat usein monelta osin pirullisia. Pirullisten ongelmien tunnusmerkkejä ovat muun muassa: niitä ei pystytä lopullisesti ratkaisemaan, tulkinta oikeasta ratkaisusta on subjektiivinen sekä jokainen ongelma on ainutlaatuinen ja usein seurausta jostakin toisesta ongelmasta. (Vartiainen, Raisio & Lundström 2016, 235–236, 241.)

myös kansalaiset erilaisissa rooleissa (ks. Laitinen & Stenvall 2016; Pestoff & Brandsen 2010, 229–231; Tuurnas 2016).

Uusi julkinen hallinta ei varsinaisesti korvaa aikaisempia hallinnonuudistusten malleja, vaan se hyödyntää ja kehittää niiden ominaisuuksia, kuten NPM -ajattelulle ominaista markkinoistumista ja palvelujen kilpailuttamista (Hakari 2013, 66). Vaikka kehityskulusta onkin erotettavissa erilaisia vaiheita, niillä ei ole selkeästi erotettavaa alkua ja loppua. Sen sijaan ne saattavat toimia jonkin aikaa päällekkäin ja toisiaan täydentäen (Osborne 2010, 2; Stenvall ym. 2016). Kuntien ja järjestöjen kehityskulussa yhteistyö oli ensin hierarkkista, joten kunnat määräisivät järjestöjen toimintaa. New Public Management -ajattelun myötä suhde muuttui markkinasuuntautuneeksi ja järjestöt katsottiin osaksi palvelumarkkinoita. Kolmannessa vaiheessa korostetaan verkostoja, jolloin suhde perustuu kumppanuustoiminnalle ja järjestöjen rooli nähdään paikallisessa hyvinvointipolitiikassa merkittävänä. (Möttönen & Niemelä 2005, 101–102; ks. myös Hakari 2013, 41.)

Tämä ajattelutavan murros vaikuttaa nykypäivän julkisen sektorin ja järjestöjen yhteistyösuhteiden taustalla. Rantamäki (2016) vie ajattelua vielä pitemmälle tarkastellessaan *hybridisaatiota*, jossa eri sektoreille ominaiset toimintakäytännöt ja -logiikat sekoittuvat keskenään häivyttäen sektorikohtaiset erityispiirteet. Tällöin kolmas sektori ei ole enää pelkästään yritysten ja julkisen sektorin kumppani, vaan sen toiminnasta on löydettävissä kummallekin ominaisia erityispiirteitä. (Billis 2010; Rantamäki 2016; ks. myös Pestoff & Brandsen 2010, 224.) Nähtäväksi jää muodostaako hybridisaatio mahdollisesti neljännen vaiheen kuntien ja järjestöjen kehityskulussa.

Hallinnan ja verkostojatteluun kohtaama kritiikki

Etenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden näkökulmasta on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, mistä näkökulmasta verkostoja ja hallintaa tarkastellaan. Ymmärrys governancesta voi rakentua esitettävien kysymysten ympärille, mutta on tärkeää tarkastella sitä kuka kysymykset esittää. Esimerkiksi kaikki tulkinnat verkostoista eivät välttämättä ole yhteneväisiä potilaan, asiakkaan tai palvelunkäyttäjän tulkinnan kanssa. Olennaisena kysymyksenä esitetäänkin, mikä hallinnan määritelmistä tulisi lopulta valita. (ks. Rhodes 2000, 65–68.)

Frederickson (2005) jaottelee governance -käsitteen kohtaaman kritiikin viiteen eri osa-alueeseen tarjoten hyödyllisen synteessin kritiikistä. Governance -käsitettä on arvosteltu muun muassa siitä lähtökohdasta tuoko käsite todellisuudessa mukanaan mitään uutta hallinnontutkimukseen (ks.

Rhodes 2000, 64–66), vai onko se vanhojen kiistojen kokoamista uuden ja trendikkään otsikon alle, jolloin governance nähdään vain ohi menevänä muoti-ilmionä. Toiseksi käsitettä on kritisoitu sen epämääräisyyden vuoksi, sillä governance on laaja käsite, jolla ei ole yhtä tiettyä määritelmää. Vaarana on käsitteen väärinymmärtäminen sen monien ja osin ristiriitaistenkin määritelmien takia (ks. Peters 2000, 39–42). Rhodes (2000, 69) tuo lisäksi esille, että erilaiset traditiot, kuten esimerkiksi konservatismi tai liberalismi vaikuttavat governancen tulkintojen muodostumiseen. Kolmanneksi on arvosteltu governancen arvoja, jotka usein ilmaistaan yhteisesti ymmärrettyinä ja sovittuina, vaikka näin ei tosiasiasa ole. Neljänneksi arvostelun kohteena on käsitys siitä, että governanceen liittyy muutos parempaan ja se nähdään ikään kuin reformina. Seurauksena monesti vähätellään olemassa olevia instituutioita, kaupunkeja ja valtioita sekä niiden hallintoja. Lisäksi aliarvioidaan järjestystä, pysyvyyttä sekä ennustettavuutta, vaikka governancessa on kyse nimenomaan järjestyksestä ja siitä, miten poliitikot ja virkamiehet järjestäytyneesti sopeutuvat ympärillä muuttuviin olosuhteisiin ja arvoihin. Viidenneksi kritiikkiä kohdistuu siihen, että governance keskittyy voittoa tavoitteleviin ja voittoa tavoittelemattomiin organisaatioihin ajatellen samalla, että hallinto voisi olla olemassa ilman hallitusta (*governance without government*). (Frederickson 2005, 289–291.)

Governanceen liittyvän verkostoajattelun tarjoamista mahdollisuuksista huolimatta verkostoajattelukaan ei ole säästynyt kritiikiltä. Linnamaa ja Sotarauta (2000) kommentoivat, että toimijoiden ajattelutavat eivät ole kehittyneet samassa tahdissa yhteistyömallien muutoksen kanssa. Eri toimijat tulkitsevat verkostot, toimijat ja itsensä niin eri tavoin, että se haittaa yhteistyötä. Instituutioiden toiminta puristaa verkostot tiettyihin muotoihin, mikä rajoittaa toimijoiden vapauksia. Toimintatavat saattavat pysyvät samana ja vain käytettävät sanat muuttuvat. (emt. 2000, 144.)

Arkitodellisuuden ja verkostoajattelun yhteensovittamisessa on todettu olevan monenlaisia esteitä. Verkostot voidaan kokea keinotekoisina ja niiden toimijat voivat sopia huonosti yhteen, jolloin on mahdollista, että asetetut päämäärät jäävät jopa kokonaan saavuttamatta. Lisäksi verkostoissa toimivat organisaatiot saattavat keskittyä vain sisäisiin asioihinsa, eivät jaa tietoa muille verkostotoimijoille, toimivat epäluotettavasti tai eivät kunnioita verkoston yhteisiä pelisääntöjä. Verkostojen toimijat eivät välttämättä ymmärrä toistensa lähtökohtia, tavoitteita ja strategioita tai ne eivät pystykään sitoutumaan verkoston yhteisiin päämääriin. Verkostoissa saattaa myös esiintyä resurssien puutetta, jolloin verkostomaisen suhteen tunnusmerkistöön lukeutuva jokaisen osapuolen lisäarvon tuominen jää toteutumatta. Verkostotoimijat saattavat lisäksi olla kyvyttömiä yhdistämään toimintaansa uusia asioita ja hyödyntämään omia tai muiden kokemuksia. Verkostojen yhteiset foorumit ja keskusteluareenat voivat jäädä vähäisiksi, mikä vaikuttaa olennaisesti yhteistyön

onnistumiseen. Myös työnjako saattaa jäädä toimijoiden välillä epäselväksi, jolloin työtä tai vastuuta ei osata jakaa verkostoissa toimivien tahojen kesken. (Linnamaa & Sotarauta 2000, 152–154.) Työnjakoon liittyy myös päätöksenteon epämääräisyys, koska hierarkiat puuttuvat. Myös vapaamatkustajaongelmat saattavat lisääntyä työnjaon epäselvyyksien takia. (Möttönen & Niemelä 2005, 92; Ryyänen & Uoti 2013, 74.)

Verkostoja luonnehditaan lisäksi tehottomiksi, sillä todelliset tulokset saattavat jäädä vähäisiksi ja verkostoja aletaan itsessään pitää lopputuloksena. Vaarana on myös, että vanhat rakenteet jäävät elämään verkostojen alle, mikä johtaa siihen, että toiminnasta tulee entistä sekavampaa. (Möttönen & Niemelä 2005, 92; Ryyänen & Uoti 2013, 74–75.) Verkostoissa voi olla monia toimijoita, jolloin toiminnan onnistumiseen kohdistuu enemmän riskejä. Kaikki riskit eivät kuitenkaan toteudu samanaikaisesti, eikä osa toteudu välttämättä ollenkaan. Verkostojen toiminta saattaa muutamista pullonkauloista huolimatta olla hyvin onnistunutta. Mikään toimintatapa ei säästy kritiikiltä ja yleisesti verkostojen ajatellaankin olevan hyvä vaihtoehto vanhanaikaiseksi moititulle hierarkkiselle mallille.

2.3 Palveluiden kehittämisen kenttä

Muutoksen ja kehittämisen käsitteet ovat hankalia, sillä ne saatetaan ymmärtää niin synonyymeinä kuin toisiaan seuraavinakin asioina. Esimerkiksi Kielitoimiston sanakirjassa (2017) sana *kehittää* määritellään seuraavasti: ”muuttaa jtk jhk suuntaan”, mutta muutos voidaan katsoa myös kehittämisen lopputulokseksi (ks. esim. Toikko & Rantanen 2009). Muutos voidaan lisäksi ymmärtää joko suunniteltuna tai *emergenttinä*, eli itsestään esiin nousevana (Burnes 2005, 74; Huse & Cummings 1985, 19; Syväjärvi ym. 2007, 5). Plowman ja kumppanit (2007) tarkastelevat muutosta kahdella eri ulottuvuudella. Ensinnäkin laajuuden näkökulmasta muutos voi olla joko suppea tai radikaali. Toiseksi muutostahti voi olla joko jatkuvaa tai jaksottaista. (emt. 2007, 517.) Muutoksen toteuttamistavat puolestaan jaotellaan monesti reagoivaan ja ennakoivaan muutoksen tekemiseen. Reagoiva muutoksen tekeminen viittaa eteen tuleviin tilanteisiin vastaamiseen. Sen sijaan ennakoivassa toteuttamistavassa pyritään arvioimaan jo ennakolta tuleva kehitys sekä tekemään tarvittavia toimenpiteitä sen pohjalta. (Haveri & Majoinen 2000, 26; Syväjärvi ym. 2007, 6.) Muutos on eri asia kuin kehitys, joka on Engeströmin (2004, 12) mukaan aina pyrkimystä johonkin parempaan ja johon sisältyy vanhan särkeä tai hylkäämistä. Tässä tutkielmassa kehittämisen ja muutoksen käsitteet pidetään erillään, vaikka niillä onkin paljon yhteistä.

Nykypäivänä muutosten katsotaan olevan organisaatioiden arjessa läsnä ja niiden väitetään olevan jopa organisaatioiden pysyvä olotila. Muutosprosesseihin liittyy monia eri tasoisia muutoksia, jotka haastavat johtamista ja organisaatiotoimintaa. (Syväjärvi ym. 2007, 3, 5.) Organisaatiomuutos ulottuu organisaation rakenteisiin, toimintatapoihin, johtamiseen, kulttuuriin sekä henkilöstöön. Lisäksi muutoksen ominaisuuksia ovat suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus. (Juppo 2011, 30, 32.) Lewinin (1947, 228–229) tunnetun kolmivaiheisen mallin mukaan vanha olotila ensin puretaan sulatusvaiheessa (*unfreezing*). Tätä seuraa muutoksen toteuttamisen vaihe (*moving*), jossa luodaan uutta organisaatiota ja olotilaa. Lopulta muodostuu organisaation pysyvä vaihe (*freezing*), jossa uudet toimintatavat, -rakenteet ja normit ovat vakiintuneet. Lewinin malli on hyvin pelkistetty, mutta sen piirteitä voi tunnistaa monessa myöhemmin tulleessa esityksessä. Esimerkiksi Valpola (2004, 29–34) esittelee viisi muutosprosessin tekijää, joiden avulla muutoksessa päästään haluttuihin lopputuloksiin. Prosessi alkaa muutostarpeen määrittelyllä, josta siirrytään yhteisen näkemyksen luomiseen. Tämän jälkeen tulee huolehtia muutoskyvystä, jonka jälkeen edetään ensimmäisiin toimenpiteisiin sekä lopulta käytäntöön vakiinnuttamiseen. Valpolan esittelemästä mallista poiketen Beckhard ja Harris (1977, 16) ovat lisänneet prosessiin vielä muutosten aikaansaannosten arvioinnin ennen prosessin viimeistä vaihetta eli vakiinnuttamista.

Huffington, Cole ja Brunning (1997) tarkastelevat muutosprosessia laajemmin ottaessaan huomioon myös muutosprosessia ympäröiviä tekijöitä. He hyödyntävät alun perin Nadlerin ja Tushmanin (1980) muodostamaa organisaatiomallia pyrkiessään kuvailemaan organisaatioiden muodostumista. Keskeisiä organisaation elementtejä ovat heidän mukaansa ympäristö, resurssit, historia ja strategiat. Nämä toimivat panoksina (*input*) muutosprosessille, joka sisältää neljä keskenään vuorovaikutuksessa olevaa komponenttia. Ensimmäinen näistä on virallinen organisaatio (*formal organization*), jolla viitataan koviin ominaisuuksiin kuten organisaatorakenteeseen. Toisen komponentin muodostaa organisaation tehtävä (*task*), jota varten organisaatio on perustettu. Kolmas komponentti muodostuu yksilöistä (*individuals*), jotka kukin tuovat omat tietovarantonsa ja taitonsa mukanaan organisaatioon. Viimeisen komponentin muodostaa niin sanottu epävirallinen organisaatio (*informal organization*), jossa korostuvat organisaation pehmeät ominaisuudet. Pehmeät ominaisuudet liittyvät organisaatiokulttuuriin ja ne viittaavat yhteisesti jaettuihin arvoihin ja uskomuksiin, jotka antavat tarkoituksen organisaatiossa työskenteleville. Muutosprosessin tuotokset (*output*) voivat sen sijaan olla organisaation, ryhmän tai yksilön tasolla. Jokaista organisaatiota voidaan ajatella elävänä kokonaisuutena, jonka tuotokset tasoista riippumatta muodostavat osan

organisaation ympäristöstä, resursseista ja historiasta. Tällöin organisaatio hyödyntää informaatiota itsestään ja mukauttaa käyttäytymistään saadun palautteen avulla. (Huffington ym. 1997, 8–11.)

Muutokseen liittyy olennaisesti lisäksi *kompleksisuusajattelu*. Muutos itsessään katsotaan usein kompleksiseksi eli monimuotoiseksi kokonaisuudeksi (Syväjärvi ym. 2007, 5). Burnesin (2005, 73) mukaan *kompleksisuusteorit* nähdään keinoina, joiden avulla organisaatioita voidaan ymmärtää paremmin, ja muuttaa niitä. Kompleksisuusteorit ovat kytköksissä etenkin muutoksen emergenttisuuteen, jolloin pienet muutokset saattavat saada aikaan suurempia vaikeasti ennakoitavia ja epälineaarisesti eteneviä muutoksia (ks. Plowman ym. 2007). Kompleksisuusajattelun katsotaan tarjoavan selityksiä sille, miksi organisaatioiden on niin vaikea muuttua sekä työkaluja tästä selviytymiseen. (Burnes 2005, 77, 85.) Lisäksi kompleksisuusteorit voivat auttaa löytämään syyn sille miten ja miksi jokin muutos on tapahtunut (ks. Plowman ym. 2007, 515). Kompleksisuusajattelua palataan käsittelemään myöhemmin luvussa 2.3.2.

2.3.1 Kehittäminen oppimisena ja prosessina

Kehittämisen käsitteen ymmärtämisen apuna voidaan käyttää *organisaation kehittämisen* (*Organization Development, OD*) määritelmiä, vaikka kaikki organisaation kehittämiseen liittyvät opit eivät sellaisinaan olekaan hyödynnettävissä sosiaali- ja terveystalouden kehittämässä. Moni näistä määritelmistä kuitenkin antaa hyvän kuvauksen kehittämisprosessin pääkohdista. Huffington ja kumppanit (1997) määrittelevät organisaation kehittämisen suunnitelluksi koko organisaation kattavaksi muutokseksi, jonka tavoitteena on integroida yksilöiden ja organisaation tavoitteet hyödyntämällä organisaation omia resursseja. Yritysmailmassa organisaation kehittäminen tapahtuu määrittelemällä mahdolliset puutteet sekä vaikuttamalla yrityksen strategiaan, suuntaan, prioriteetteihin, tapoihin ja kulttuuriin. (emt. 1997, 20.) Huse ja Cummings (1985) puolestaan määrittelevät organisaation kehittämisen päämääräksi tehokkuuden tavoittelun, johon päästään lujittamalla organisaation strategioita, rakenteita ja prosesseja. OD-teoriat nojaavat Lewinin (1947) mallin kaltaisiin teorioihin suunnitellusta muutoksesta, jotka edesauttavat organisaation kehittämisprosessissa ongelman ratkaisua, kokemuksista oppimista, muutoksiin sopeutumista sekä tuleviin muutoksiin vaikuttamista. (Huse & Cummings 1985, 2, 19.) Tehokkuus ei ole ainoa organisaation kehittämisen päämäärästä ja etenkin julkisten palveluiden kehittämisessä ei ole tarkoituksenmukaista tavoitella yksistään tehokkuutta vaan huomiota tulee kiinnittää myös esimerkiksi laatuun.

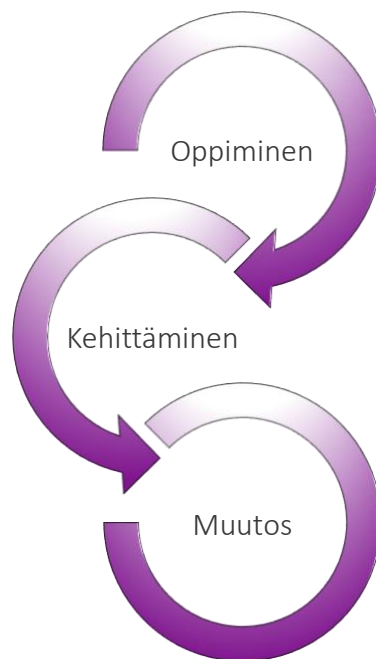
Organisaation kehitykseen voidaan liittää Argyriksen ja Schönin (1978) *oppivan organisaation* käsite, jonka mukaan organisaatio voi kehittyä kohti tavoittelevaansa tilaa oppimalla yksikehäisesti (*single-loop learning*), kaksikehäisesti (*double-loop learning*) tai monikehäisesti (*deutero-learning*). Yksikehäisellä eli sopeutuvalla oppimisella tarkoitetaan organisaation sisäisiin ja ulkoisiin muutoksiin vastaamista korjaamalla organisaation toimintaa sen normien puitteissa. Yksikehäinen oppiminen tapahtuu perustasolla negatiivisen palautteen pohjalta vähäisiä muutoksia tehden ja kyseenalaistamatta vallalla olevia organisaation oletuksia (Koski 2007, 18). Kaksikehäinen oppiminen laajentaa oppimista myös organisaation normien muokkaamiseen. Ongelman ratkaisemiseksi etsitään uutta tietoa, jonka pohjalta korjataan virheitä ja lopulta oppiminen johtaa organisaation päämäärien, normien ja jopa rakenteiden muuttamiseen (emt. 2007, 18). Monikehäinen oppiminen puolestaan merkitsee oppimisen oppimista, jolloin oppimisen taustalla ovat aiemmin tapahtuneet oppimiskokemukset. (Argyris & Schön 1978, 18–21, 27.)

Lisäksi puhutaan *ekspansiivisesta* oppimisesta, jonka mukaan organisaatio ei ainoastaan arvioi uudelleen sen taustalla vaikuttavia normeja, vaan rakentaa kokonaan uutta toimintamallia ja ottaa sen käyttöön. Ekspansiivisen oppimisen tunnusmerkkinä on organisaation toiminnan kohteen laajeneminen. Tämä voi tapahtua *ajan ulottuvuudella*, jolloin esimerkiksi potilaan hoitoa seurataan ja suunnitellaan sen jälkeenkin, kun hän on siirtynyt muiden palveluiden piiriin. Laajeneminen voi tapahtua myös *paikan ja tilan ulottuvuudella*, jolloin potilaan liikkumista eri hoitotahojen välillä seurataan ja ohjataan. Kolmanneksi laajeneminen voi tapahtua *vastuun ja moraalien ulottuvuudella*, jolloin potilaan hoitovastuu laajenee oman organisaation ulkopuolelle. Neljäntenä ja viimeisenä ulottuvuutena laajeneminen voi tapahtua *kehityksen ulottuvuudella*, jolloin hoitoon osallistuvat tahot osallistuvat toimintamallin kehitykseen jokapäiväisillä ratkaisuillaan. (Engeström 2004, 59–60.)

Oppivaa organisaatiota voidaan tarkastella myös Sengen (2006) esittelemien viiden opinalan kautta. Hänen mukaansa oppiva organisaatio muodostuu ensinnäkin henkilökohtaisesta kasvusta, jolloin jokainen organisaation jäsen pyrkii kehittämään taitojaan ja pitämään päämääränsä selkeinä. Toiseksi oppiva organisaatio muodostuu sisäisistä mielen malleista, jotka auttavat ymmärtämään ympäröivää maailmaa. Kolmantena opinalana Senge esittelee yhteisen vision luomisen, jolloin organisaation jäsenillä on jokin yhteinen päämäärä jota kohti he haluavat omasta tahdostaan pyrkiä. Neljännen opinalan puolestaan muodostaa tiimioppiminen, jossa dialogisuus ja yhteinen ajattelu korostuvat. Viimeinen opinala koostuu systeemiajattelusta, jonka mukaan organisaatiot toimintoineen muodostuvat useista alasysteemeistä. Sengen mukaan viides opinala auttaa hahmottamaan osiensa

summasta koostuvaa systeemiä ja tämän myötä on mahdollista rakentaa oppiva organisaatio. (emt. 2006, 3, 6–12.)

Jos koko kehittämisprosessia ajatellaan laajasti ja lineaarisesti, oppiminen johtaa lopulta kehittämiseen ja kehittäminen puolestaan johtaa muutokseen (ks. kuvio 3). Näiden välinen kausaliteetti ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys, sillä oppimista voi tapahtua koko prosessin ajan myös kehittämisen ja muutoksen rinnalla. Engeströmin (2004, 23–24) mukaan oppiminen osana kehittämisprosessia johtaa täysin erilaisiin tuloksiin kuin toiminnasta irrallaan oleva itsetarkoituksellinen oppiminen, joka on harvoin kovin tuloksellista. Lisäksi kehittämisprosessin osat voivat vaihtaa järjestystä tai prosessin suunta voi kääntyä, jolloin esimerkiksi ympäristössä tapahtuvien muutosten seurauksena organisaatio oppii ja edelleen pyrkii kehittämään.

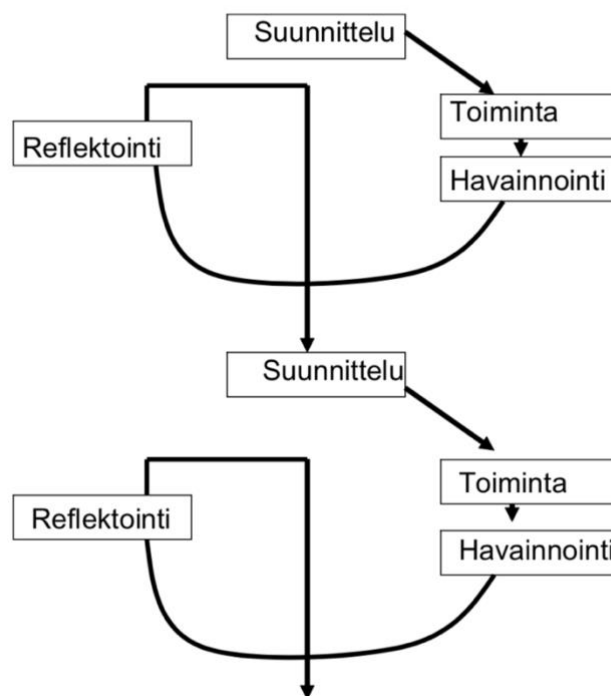


Kuvio 3. Kehittämisen prosessi laajasti ymmärrettynä

Kun kehittämisprosessia tarkastellaan suppeammin, kiinnitetään huomio prosessin keskimmäiseen vaiheeseen. Tarkastelun kohteena on tällöin kehittäminen, jolla tähdätään selkeästi määritellyn tavoitteen saavuttamiseen. Kehittämällä tavoitellaan olemassa olevien toimintatapojen ja -rakenteiden korvaamista tehokkaammilla tai paremmilla vaihtoehdoilla. Kehittämistoiminnan lähtökohtana on usein jokin ongelma nykyisessä tilanteessa tai toisaalta ajatus jostakin paremmasta. Muutos on siirtymistä menneestä kohti tulevaa joko määrällisesti, laadullisesti tai rakenteellisesti. Se voi kohdistua moniin eri asioihin kuten työntekijöihin, työvälineisiin, koulutukseen,

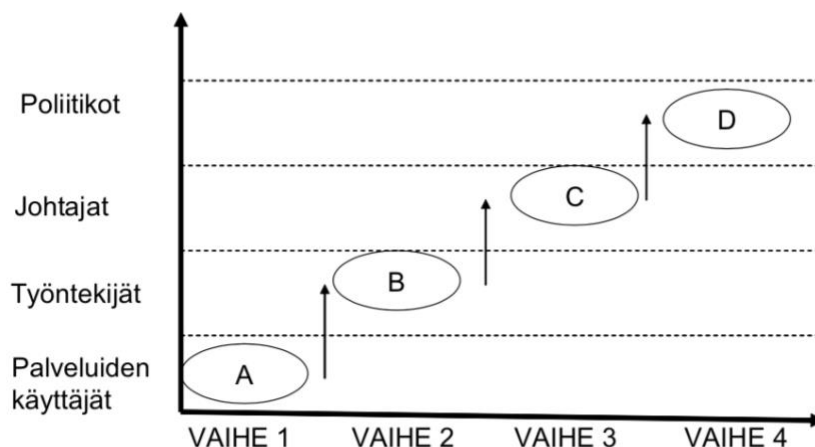
tuotekehitykseen, rakenteisiin tai prosesseihin. Kehittäminen voi tapahtua työorganisaatioiden, yritysten, työyhteisöjen tai verkostojen toimesta. Kehittäminen voi olla myös ohjelmallista, jolloin kohteena ovat yksittäiset paikalliset organisaatiot tai projektit. Ohjelmatyöllä pyritään yksittäisen toiminnan kautta laajempaan tavoitteelliseen toimintaan. (Toikko & Rantanen 2009, 14, 16–17.) Tämän tutkimuksen kannalta olennaisen ohjelmallisen tason kehittämisen voidaan tulkita tähtäävän laajoihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Tällöin tarkastellaan yksittäisen mielenterveysalan järjestön toimintaa ja sen merkitystä laajemmalla tasolla.

Toikon ja Rantasen (2009) mukaan kehittämisprosessi muodostuu viidestä tehtävästä, jotka ovat perustelu, organisointi, toteutus, arviointi ja levittäminen. Prosessia voidaan kuvata erilaisten mallien avulla. Yksinkertaisimmillaan kehittämistehtävien suhdetta havainnollistetaan lineaarisella mallilla, jossa kehittämisprosessi etenee erilaisten vaiheiden kautta. Lineaarisessa mallissa erilaiset vaiheet ovat tavoitteen määrittely, suunnittelu, toteutus, päättäminen ja arviointi. Kehittämisprosessia kuvataan myös kehämallilla, jossa perusteluvaiheen jälkeen tulevat organisointi, toteutus ja arviointi. Kuten kuviossa 4 on esitetty, prosessi jatkuu tämän jälkeen aina uudella kehällä, joka sisältää samat vaiheet. Spiraalimallia luonnehditaan pitkäjänteiseksi prosessiksi, jossa uudet kehät täydentävät aina edellisiä kehiä. (emt. 2009, 64–67.)



Kuvio 4. Toimintatutkimuksen spiraalimalli (Toikko & Rantanen 2009, 67)

Kolmantena mallina Toikko ja Rantanen (2009) esittelevät tasomallin, jossa kehittämistoiminta kuvataan pystysuunnassa tasolta toiselle etenevänä prosessina. Esimerkkinä he käyttävät BIKVA -arviointimallia (*Brugerinddragelse i kvalitetsurdering* tai *User Participation in Quality Assessment, UPQA*), jossa saadaan kehittämisprosessin arviointiin liittyen tietoa eri tasoilta alhaalta ylöspäin, eli asiakkailta poliittisille päättäjille (ks. kuvio 5). (emt. 2009, 68–69.) Mallin tarkoituksena on valmistella organisaatiota muutokseen alhaalta ylöspäin tapahtuvalla oppimisella. Oppimisen ohella mallissa korostuu dialogisuus ja sitä on jonkin verran käytetty pohjoismaissa sosiaali- ja terveyssektoreilla. BIKVA-arviointimalli on alun perin kehitetty vastaamaan sosiaali- ja terveysalalle ominaisiin ilkeisiin ongelmiin ja sen tarkoituksena on antaa ääni myös marginaaliin jääville ihmisryhmille, kuten päihdeongelmista tai mielenterveyshäiriöistä kärsiville. (Krogstrup 1997, 205–206, 210.) Kuten edeltä käy ilmi, on kehittämisprosessia mahdollista kuvata monen erilaisen mallin avulla. Prosessi tuskin koskaan etenee tarkkaan yhtä ja samaa kaavaa noudattaen, vaan se voi muotoutua kustakin organisaatiosta ja kehittämiskohteesta riippuen erilaiseksi.



Kuvio 5. BIKVA-arvioinnin mukainen tasoprosessi (Toikko & Rantanen 2009, 68)

Kehittämistyö muutoksineen ei voi tapahtua ilman ohjausta, joten tärkeässä osassa on lisäksi *muutosjohtaminen*. Kunkin organisaation johtajat ovat vastuussa siitä, että organisaatio saadaan vietyä kohti tavoiteltavaa päämäärää (Beckhard & Harris 1977, 1). Muutosjohtajan tulee kyetä kyseenalaistamaan olemassa olevat rakenteet silloin, kun ne ovat tehottomia ja etsimään uusia tapoja työskennellä. Muutosjohtamisen ominaisuuksista korostuvat henkinen ja älyllinen johtaminen, jolloin analyttinen tieto ja moraalinen toiminta yhdistyvät. Lisäksi muutosjohtamisessa korostuvat johtajan ja työntekijöiden sitoutuneisuus toisiinsa, mikä voi asettaa omat haasteensa muutosjohtamiselle. Johtajan tulisi pystyä siirtämään organisaation yhteiset tavoitteet myös

työntekijöiden tavoitteiksi ja saada työntekijät toimimaan koko organisaation hyväksi. (Vuorinen 2008, 27–29.)

Yksi muutosjohtamisen tunnetuimpia malleja muutoksen läpiviemiseksi on Kotterin (1995) kahdeksan askeleen malli (*Eight steps to transforming your organization*). Sen mukaan ensin on ymmärrettävä muutoksen välttämättömyys, jonka jälkeen voidaan muodostaa ryhmä ohjaamaan muutoksen läpiviemistä. Tämän taustalta tulee löytyä selkeä visio sekä strategiat muutokselle, jotka tulee viestiä henkilöstölle muutosviestinnän keinoin. Henkilöstöä tulee valtuuttaa muutoksen tekemiseen ja muutoksen tiellä olevat esteet poistaa. Koska muutos saattaa olla pitkä prosessi, tulee muodostaa myös lyhyen aikavälin tavoitteita ja palkita tavoitteissa onnistunutta henkilöstöä. Muutoksen loppuun asti saattaminen tulee varmistaa, sillä vaarana on paluu takaisin vanhaan. Viimeiseksi uudet toimintatavat tulee juurruttaa organisaatioon osoittamalla henkilöstölle niiden olevan vanhoja toimintatapoja parempia ja tehokkaampia sekä varmistamalla, että myös organisaation tulevat johtajat ymmärtävät tehdyn muutoksen tärkeyden. (Kotter 1995, 60–67.) Muutoksen pitkässä prosessissa olennaisessa osassa on johtajan lisäksi myös organisaation henkilöstö. Johtaminen on välttämätön osa muutosprosessia sen onnistumisen takaamiseksi, mutta yksinään se ei riitä.

2.3.2 Monimuotoinen kompleksisuusajattelu

Mielenterveyspalvelut ovat osa julkisten palveluiden moninaista kokonaisuutta. Julkinen organisaatio pyrkii kehittämään eri elementeistä koostuvia julkisia palveluita (ks. Osborne & Brown 2005, 4). Useasta suunnasta tulevat vaatimukset ja haasteet tekevät julkisten palveluiden ympäristöstä kuitenkin monimutkaisen ja siten palveluiden kehittämisestä vaativaa. Ensinnäkin hyvän hallinnon perusteet ovat julkisissa palveluissa keskeisessä asemassa ja asettavat viranomaisille sekä niiden henkilöstölle toiminnallisia laatuvaatimuksia (ks. Laakso 2013, 45–47). Toiseksi työvoimapula, kasvavat asiakkuusvaatimukset, palvelutuotannon joustavuusvaatimukset sekä uusien palvelutuotantomallien kehittäminen asettavat paineita julkisten palveluiden kehittämiselle. Paikallinen julkinen palvelutuotanto perustuu aina asiakkaiden tarpeisiin ja tuotanto mitoitetaan kysynnän mukaan. Kysynnän ja tarjonnan kohtaamisesta ei voi kuitenkaan olla koskaan täyttä varmuutta, minkä seurauksena julkishallinto turvautuu erilaisiin ohjaustapoihin. Näitä ovat palveluiden tuottaminen liikelaitoksena, osakeyhtiönä tai virastona sekä tilaaja-tuottaja -mallin ja palvelusetelijärjestelmän avulla. Kun julkishallinnon oma osaaminen ei riitä, turvaudutaan lailla säädeltyyn kilpailuttamiseen, jolloin palvelu hankitaan muualta. (Harisalo ym. 2007, 129–134.)

Julkisten palveluiden kehittäminen ei ole yksinkertaista, koska sillä on tiivis kytkös julkiseen politiikkaan. Julkinen politiikka kuvataan järjestelmälliseksi ja jatkuvasti käynnissä olevaksi institutionalisoiduksi toimintatavaksi. Se koostuu monista tekijöistä, joiden tavoitteena on ongelman ratkaisu, mahdollisuuden tai julkisen vallan vastuulla olevan tehtävän toteuttaminen. Julkinen politiikka muodostuu rakennetekijöistä, joita ovat demokratia, strategia, rakenne, säännöt, henkilöstö, prosessit ja talous. (ks. Harisalo ym. 2007, 28–40.) Palveluiden kehittäminen vaatii useiden toimijoiden yhteistyötä dynaamisessa ja monimutkaisessa ympäristössä. Nämä toimintaympäristöä luonnehtivat seikat liittyvät läheisesti *kompleksisuuteen*.

Governance-ajattelun esiintulon seurauksena julkishallinnon tutkimuksen kansainvälisessä keskustelussa on viime vuosikymmeninä alettu puhua enenevässä määrin kompleksisuudesta (ks. Klijn 2008a, 300). Suomessa kompleksisuusajattelu on tullut kiinnostuksen kohteeksi vasta viime vuosina. Syy tälle saattaa olla tutkijoiden halu laajentaa niitä tutkimisen ja analysoimisen keinoja, joilla monimutkaisten julkisen organisaatioiden toimintaan ja rakenteisiin pureudutaan. (Vartiainen, Ollila, Raisio & Lindell 2013, 11–12; Vartiainen & Raisio 2011, 389.) Vaikka kompleksisuutta kuvaillaan moninaiseksi tai monimutkaiseksi, tässä tutkielmassa näitä termejä ei käytetä kompleksisuusajattelun synonyymeinä, vaan kyseistä ajattelua luonnehtivina ominaisuuksina. Kompleksisuusajattelun ytimen muodostaa ymmärrys tietämyksen vajavaisuudesta eli sen hyväksymisestä, että emme voi koskaan täysin ymmärtää todellisuutta. Tällöin kompleksisuuttakaan ei tarvitse pyrkiä selittämään aukottomasti. (Vartiainen & Raisio 2011, 391–392.) Kompleksisuudessa itsessään on useita teoreettisia suuntauksia, kuten kompleksiset adaptiiviset systeemit, dissipatiiviset rakenteet, autopoiesis, kaaosteoria sekä kasvavat tuotot ja polkuriippuvuus. (Klijn 2008a, 301; Mitleton-Kelly 2003, 23–24.) Näille teorioille ovat yhteisiä ajatukset siitä, että systeemi muodostuu muustakin kuin osiensa summasta samanaikaisesti, kun nämä osat ovat toisiinsa yhteydessä. Kompleksisuusteoriat painottavat systeemien epäjohdonmukaista kehittymistä ja niiden altistumista palauteprosesseille sekä systeemien itseorganisoidumista ja yhteisevolutionaarisuutta. (Klijn 2008a, 301.)

Kompleksisuusajattelu kohdistaa kritiikkiä mekanistista maailmankuvaa kuten Weberin byrokratiateoriaa kohtaan, joka ei riittävästi ota huomioon ympäristön vaikutusta systeemiin. Tällöin puhutaan *kompleksisesta adaptiivisesta systeemistä* (*complex adaptive system, CAS*), jolla tarkoitetaan organisaatiota, joka muodostuu toisiinsa liittyvistä toimijoista tai osista toimien kuitenkin itsenäisesti oppien tekemästään ja havainnoistaan. Adaptiivisia systeemejä luonnehtii jatkuva

muutoksen tila, jossa ne kykenevät oppimaan ja kehittymään. (Vartiainen & Raisio 2011, 393; Vartiainen ym. 2013, 53–55.) Rhodes (2008, 363) luonnehtii kompleksisten adaptiivisten systeemien muodostuvan toimijoiden välisistä suhteista, joiden tuloksena ovat itseorganisoituminen, emergenssi⁷ ja adaptaatio. Mitleton-Kelly (2003) on kattavasti koonnut kompleksisten systeemien keskeiset ominaisuudet, jotka Vartiainen ja Raisio (2011, 394) ovat suomentaneet seuraavasti: keskinäinen riippuvuus, yhteisevolutionaarisuus, palauteprosessit, kaaoksen reunalla, mahdollisuuksien tila, polkuriippuvuus, historia, itseohjautuvuus sekä emergenssi. Mitleton-Kellyn (2003, 24) mukaan näiden ominaisuuksien avulla pystytään ymmärtämään kompleksisen sosiaalisen systeemin eli ihmisten käyttäytymistä.

Vartiainen ja kumppanit (2013) tiivistävät kompleksisen adaptiivisen systeemin ominaisuudet neljään keskeisimpään, jotka yhdistelevät Mitleton-Kellyn (2003) kokoamia ominaisuuksia. Ensimmäisenä ominaisuutena listataan organisaation olevan enemmän kuin osiensa summa. Tällä viitataan itseorganisoitumisen prosesseihin, joissa systeemi muuttuu ilman näkyvää syytä tai ulkopuolista ohjausta (ks. Vartiainen ym. 2016, 240) sekä emergenttisuuteen, jossa esille tulee uusia ideoita tai asioita. Tällöin tulee tarkastella kokonaisuutta ja sen osien yhteistoimintaa, eikä pelkästään tiettyjä osia. Toisena ominaisuutena luetellaan se seikka, että pienten tekojen seurauksena voivat olla suuret muutokset. Tähän liittyy ajatus *alkuarvoherkkyydestä*, jonka mukaisesti asia tai ilmiö voi reagoida herkästi erilaisiin ärsykkeisiin ja niiden eroihin. Kolmantena ominaisuutena kiinnitetään huomiota organisaation ja ympäristön väliseen yhteyteen. Organisaatio kehittyy yhdessä ympäristönsä kanssa niiden välisen vuorovaikutuksen seurauksena. Muutokset ulottuvat myös organisaation ulkopuolelle, jolloin ympäristöstä tulee epävakaa ja muuttuva. Viimeisenä ominaisuutena luetellaan organisaation toimiminen kaaoksen reunalla tavoitteenaan muutos, joka on organisaation kehittymisen edellytys sekä mahdollisuus edetä tavoitteissa. Tähän liittyvät muun muassa *palauteprosessit*, jotka voivat olla *negatiivisia* tai *positiivisia*. Negatiiviset palauteprosessit luovat paineita säilyttää vallitseva tila esimerkiksi tuottaen organisaatiossa muutosvastarintaa. Palauteprosessien ollessa positiivisia korostuvat tasapainotilan kyseenalaistaminen ja järjestelmän muutos. Nämä heijastuvat jäsenten toimintaan, jonka päämääränä on toimia yhteisten tavoitteiden edistämiseksi. (Vartiainen ym. 2013, 59–69, 76.)

⁷ Vartiainen ym. (2016, 239) määrittelevät emergenssin seuraavasti: ”Pääsääntöisesti emergenssillä kuvataan ennakoimattomien rakenteiden, ilmiöiden, ominaisuuksien tai prosessien syntymistä eri tekijöiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa”.

Kompleksisuusajattelu koostuu mittavasta määrästä eri teorioita käsitteineen, jotka edelleen jakautuvat useisiin alakäsitteisiin. Lisäksi monet tutkijat ovat tehneet näistä omia luokitteluja tai ryhmittelyitä (kuten Vartiainen ym. 2013 edellä) pyrkimyksenään yksinkertaistaa kompleksisuusajattelun keskeisiä näkökohtia. Tämä voi kuitenkin lisätä kompleksisuusajattelun monimutkaisuutta entisestään. Vartiainen ja Raisio (2011) ovat kaikesta huolimatta onnistuneet kokoamaan tutkimusaineistonsa perusteella neljä tämän tutkimuksen kannalta keskeistä teemaa, jotka he katsovat hallinnontutkimuksen näkökulmasta kiinnostaviksi.

Ensimmäinen hallinnontutkimuksen näkökulmasta kiinnostava teema on kompleksisuusajattelulle ominainen hallinnollisten ilmiöiden *dynaamisen* luonteen kuvaaminen, jossa huomio kiinnitetään pysyvyyden sijasta ilmiön kehittymiseen ajan myötä. Toisena näkökulmana nousee esiin itseohjautuvuus, jolla uskotaan olevan potentiaalia johtamista ja ilkeitä ongelmia koskevien kysymysten yhteydessä (ks. Klijn 2008a, 314). Lisäksi hallinnontutkimuksessa kiinnostava näkökulma on niin kutsuttu *elinkykymaasto* (*fitness landscape*), jolla viitataan jatkuvasti muuttuvaan ympäristöön, jossa eri hallinnolliset toimijat toimivat. Keskeistä tässä näkökulmassa on ympäristön ja yksittäisen agentin toiminnan välinen suhde. Ympäristö muuttuu jatkuvasti hallinnollisten toimijoiden käytöksen seurauksena. Viimeisenä tärkeänä näkökulmana mainitaan ilmiö, joka käsittelee toimijoiden käyttäytymistä kompleksisissa adaptiivisissa systeemeissä. Tämä käyttäytyminen jakautuu kahtia autopoieettisuuteen eli itseään luovaan sekä dissipatiiviseen eli energiaa sitovaan käyttäytymiseen. (Teisman & Klijn 2008, 288–289; Vartiainen & Raisio 2011, 397–399.) Autopoieettinen eli itseriittäinen käyttäytyminen korostaa organisaation kykyä kehittyä suhteellisen suljetussa ympäristössä. Dissipatiivinen eli ulospäin suuntautuva käyttäytyminen puolestaan painottaa organisaation spontaaniutta ja mukautumiskykyä, joiden avulla organisaatio voi pyrkiä pois tasapainon tilasta, eli toimia kaaoksen reunalla. Organisaation toimiessa kaaoksen reunalla se kehittyy ja mukautuu, kun taas tasapainon tilassa organisaatio saattaa vähitellen näivettyä. (Vartiainen ym. 2013, 73.)

Menemättä tämän syvemmälle kompleksisuusajatteluun, voidaan sillä todeta olevan yhtymäkohtia aiemmissa luvuissa esille tulleisiin asioihin. Ensinnäkin kehittämiseen liittyvä muutos moninaisine ominaisuuksineen ja monisäikeisine syineen liittyy olennaisesti kompleksisuuteen (ks. Haveri & Majoinen 2000, 26). Muutos on kompleksisuusajattelun kaltaisesti vaikeasti hahmotettava kokonaisuus, sillä sen määrittelyä voidaan lähestyä monesta eri lähtökohdasta. Kuten kompleksisuusajattelukin, koostuu muutos monista keskenään vuorovaikutuksessa olevista osista (ks. Huffington ym. 1997). Näiden asettamiin haasteisiin voidaan kuitenkin vastata muutosjohtamisen

keinoin (ks. Syväjärvi ym. 2007). Toiseksi kompleksisuusajattelu sille ominaisine itseorganisoitumisen, emergenssin, yhteisevolutionaarisuuden ja organisaation elinkykyisyyden piirteineen liittyy organisaation oppimiseen (Espinosa & Porter 2011, 55). Esimerkiksi Sengen (2006) oppivan organisaation viides opinala eli systeemiajattelu kytkeytyy kompleksisuuden ymmärtämiseen.

Lisäksi julkisten palveluiden toimintakenttä etenkin sosiaali- ja terveyshuollossa on kompleksisuusajattelulle ominaiseen tapaan haasteellinen ja monimutkainen sekä jatkuvien muutosten edessä (ks. Särkelä ym. 2005, 89; Vartiainen 2009, 173; Vartiainen ym. 2016, 228). Kentällä toimii julkisen ja yksityisen sektorin lisäksi kolmas sektori osana julkisten palveluiden järjestämistä ja kehittämistä. Tämä haastaa perinteistä ajatusta byrokraattisesta sekä hierarkkisesta julkishallinnosta, jonka käskyjä muiden toimijoiden tulisi orjallisesti noudattaa (ks. Morçöl 2005, 301–302). Toimintakenttä muistuttaa läheisesti kompleksista adaptiivista systeemiä, jossa toimijat pyrkivät sekä yhdessä että erikseen ratkomaan sosiaali- ja terveyshuollolle ominaisia ilkeitä ongelmia. Ilkeät ongelmat ovat yhteydessä kompleksisuuteen muun muassa siitä näkökulmasta, että niiden luonne muuttuu sitä mukaa, kun niitä yritetään ratkoa (Vartiainen ym. 2016, 241). Lisäksi kompleksisuusajattelulle ominaiseen tapaan ilkeiden ongelmien syy-seuraus -suhteet eivät ole itsestäänselvyksiä.

Myös yksittäinen organisaatio voidaan katsoa kompleksiseksi adaptiiviseksi systeemiksi, sillä yhdenkin organisaation pyrkimykset mukautua saattavat vaikuttaa koko järjestelmän toimintaan (Vartiainen 2009, 178). Vaikeasti ennustettava ja jatkuvasti muuttuva toimintaympäristö saa aikaan kompleksisuusajattelulle ominaisia negatiivisia palauteprosesseja kuten muutosvastarintaa, sekä positiivisia palauteprosesseja kuten ryhmien välistä yhteistyötä muutoksen eteenpäin viemiseksi (Vartiainen ym. 2013, 76). Toimijoiden välillä on käynnissä lisäksi jatkuvaa vuorovaikutusta, joka voi ilmetä esimerkiksi governance-ajattelulle ominaisissa itseorganisoituneissa verkostosuhteissa julkisen sektorin ja kolmannen sektorin järjestöjen välillä. Lopputuloksena on, että mielenterveysalan järjestöjen toimintaympäristö on hyvä esimerkki kompleksisuusajattelun ilmenemisestä käytännössä.

2.4 Kohti empiriaa

Edellisissä luvuissa keskeisinä asioina korostuvat kolmas sektori, sosiaali- ja terveysjärjestöt, julkinen sektori, legitimiteetti, hyvinvointivaltion muutos, governance ja verkostoajattelu, kehittäminen sekä kompleksisuus. Niin hyvinvointivaltion muutos, verkostoajattelun esiintulo kuin

toimintaympäristön kompleksisuuskin ovat tässä tutkimuksessa mielenterveyspalveluiden kehittämiseen vaikuttavia taustailmiöitä. Tutkimuksen empiirisessä osiossa pureudutaan tarkemmin mielenterveysalan järjestöjen ja julkisen sektorin välisiin suhteisiin sekä järjestöjen luonteeseen palveluiden kehittäjinä. Ennen tähän osioon siirtymistä on kuitenkin vielä syytä tarkastella eräiden teoreettisessa viitekehyksessä ilmenneiden asioiden suhdetta tulevaan empiriaan.

Vuorinen ja kumppanit (2005, 50) nimeävät yhteiskunnalliseen kehittämistyöhön vaikuttamisen sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhdeksi keskeisimmäksi tehtäväksi. Heidän mukaansa vaikuttamistoiminnan painoarvo vaihtelee järjestöittäin ja se ilmenee eri tavoin paikallisen, alueellisen sekä kansallisen tason toiminnassa. Muiden sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tavoin tämä pitää paikkansa myös mielenterveysalan järjestöjen kohdalla (ks. Särkelä ym. 2005, 41). Särkelän (2016, 318) tutkimuksen mukaan puolestaan sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat saaneet poliittisesti merkittävää tunnustusta, mutta ne eivät ole lopulta voineet muuttaa politiikan suuntaa muun muassa järjestöjen palvelujen tuottamista koskien. Näiden näkemysten valossa on aiheellista tarkastella sitä, millaisin tavoin mielenterveystyötä tekevien järjestöjen vaikuttaminen kehittämistyöhön toteutuu järjestöjen edustajien näkökulmasta. Tarkempana kiinnostuksen kohteena on paikallistason järjestöjen vaikuttaminen kansallisen tason kehittämistyöhön, eli mielenterveyspalveluiden kehittämiseen.

Empiirisessä osuudessa perehdytään tarkemmin siihen, millaisia eri rooleja mielenterveysalan järjestöillä on mielenterveyspalveluiden kehittämisessä. Vuorinen ja kumppanit (2005) toteavat sosiaali- ja terveysjärjestöillä olevan merkittävä rooli muun muassa uusien palveluiden kehittäjinä. Lisäksi he kertovat järjestöjen tarjoavan sellaisia palveluita ja tukea, joita kukaan muu ei tarjoa. Tällaisiin kuuluvat muun muassa valtakunnallisten erityispalveluiden tuottaminen ja kehittäminen sekä alan erityisosaamisen ylläpito. Järjestely ei perustu lainsäädäntöön tai muodollisiin velvoitteisiin, eikä palveluiden järjestämiseen ole myönnetty erillistä rahoitusta jolloin avustusten merkitys korostuu. (emt. 2005, 131, 137.)

Eräs merkittävä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestöille ominainen erityispiirre koskeekin niiden rahoituksen muodostumista (Narikka 2008, 160). Järjestöjen keskeinen rahoittaja on Veikkaus Oy⁸

⁸ Ennen RAY, eli Raha-automaattiyhdistys. RAY perustettiin vuonna 1938 keräämään rahapelitoiminnalla varoja suomalaisten sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaan (Dufva 2003, 23; Vuorinen ym. 2005, 13). Vuoden 2017 alussa RAY yhdistyi Fintoton ja Veikkauksen kanssa muodostaen Veikkaus Oy:n. Veikkaus Oy on kokonaan valtion omistama yhtiö, jolla on yksinoikeus rahapeliin järjestämiseen Suomessa ja jonka pelitoimintaa valvoo Poliisihallitus. (Veikkaus Oy 2018).

(Kauppinen & Niskanen 2005, 41; Narikka 2008, 164; Vuorinen ym. 2005, 13), jonka pelituotoista sosiaali- ja terveysministeriö myöntää avustuksia sosiaali- ja terveysalan järjestöille⁹ (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) 2018). Avustusten myöntämisestä päättää sosiaali- ja terveysministeriö, jonka yhteydessä toimii Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA). STEA:n tehtävänä on huolehtia avustusten valmistelusta, maksatuksesta, seurannasta ja valvonnasta. (Arpajaislaki 1047/2001, 20 §.) Sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoituspohja on ainutlaatuinen. Kiinnostavaa on, millaisin tavoin tämä ja muut järjestöjen erityispiirteet vaikuttavat mielenterveyspalveluiden kehittämiseen. Empiirisessä osiossa syvennytäänkin järjestöjen näkökulmasta tarkemmin mielenterveysalan järjestöjen erityispiirteisiin suhteessa kehittämistyöhön ja julkiseen sektoriin.

Tutkielman teoreettisesta viitekehyksestä on pääteltävissä, että muiden sosiaali- ja terveysjärjestöjen tavoin mielenterveystyötä tekevien järjestöjen roolia kuvaillaan edellä tulleiden asioiden ohella julkista sektoria täydentävänä ja julkisen sektorin kumppanina (ks. Luomahaara ym. 2000, 66; Matthies 1994, 33). Sosiaali- ja terveysalan järjestöillä katsotaan olevan merkittävässä määrin yhteistyötä julkisen sektorin kanssa (ks. esim. Möttönen 2009, 65; Särkelä ym. 2005, 68). Tämän seurauksena ja edellä sivuttujen sosiaali- ja terveysjärjestöjen erityistehtävät huomioon ottaen, on perusteltua olettaa, että myös mielenterveysalan järjestöt tekevät yhteistyötä julkisen sektori kanssa niin yleisesti mielenterveystyön kuin mielenterveyspalveluiden kehittämisenkin yhteydessä. Governanceen liittyen käsitelty verkostoajattelu (ks. luku 2.2.2) puolestaan toimii julkisen sektorin ja järjestöjen välisten yhteistyösuhteiden tausta-ajatuksena. Uudelle hallintatavalla ominaisen ajattelun mukaan järjestöt eivät ole alisteisessa vaan tasavertaisessa asemassa julkiseen sektoriin nähden (Möttönen & Niemelä 2005, 104). Epäilemättä järjestöillä on läheiset suhteet niin kuntiin kuin avustuksia myöntävään STEA:ankin. Tutkimuksen empiirisessä osiossa selvitetään, millaiseksi järjestöjen asema julkisen sektorin rinnalla koetaan sekä millaisin tavoin tasa-arvoisuus järjestöjen ja julkisen sektorin suhteissa toteutuu mielenterveyspalveluiden kehittämisen yhteydessä.

Järjestöjen mielenterveyspalveluiden kehittämisen kokoavana tausta-ajatuksena esiintyvät tulkinnat kompleksisuudesta. Koska mielenterveyspalveluiden kehittämisessä on kyse julkisten palveluiden kehittämisestä, sitä määrittää järjestelmälliseksi ja dynaamiseksi luonnehdittu julkinen politiikka sille ominaisine rakennetekijöineen (ks. Harisalo ym. 2007, 28–40). Tässä tutkimuksessa julkinen

⁹ Alkuvuodesta 2017 myönnettiin yhteensä 317,6 miljoonaa euroa avustuksia sosiaali- ja terveysalan järjestölle, joista mielenterveys-, päihde- ja riippuvuusjärjestöjen osuus oli 51,2 miljoonaa euroa (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) 2017).

politiikka katsotaan yhdeksi tekijäksi, joka vaikuttaa toimintaympäristön kompleksisuuden muodostumiseen mielenterveyspalveluiden kehittämisen yhteydessä. Kompleksisuudelle ominaiset teemat, kuten ilmiöiden dynaaminen luonne, itseohjautuvuus, elinkykymaasto ja kompleksiset adaptiiviset systeemit (ks. luku 2.3.2) ovat osa mielenterveyspalveluiden kehittämisen kokonaisuutta. Täten kompleksisuusajattelu toimii empirian tausta-ajatuksena luonnehtien mielenterveyspalveluiden kehittämisen toimintaympäristön moninaisuutta ja haasteellisuutta.

Oheiseen taulukkoon 3 on koottu esimerkkejä teoreettisessa viitekehyksessä korostuneista käsitteistä ja siitä miten niitä on tulkittu muodostettaessa haastattelukysymyksiä. Joitakin teoreettisen viitekehyksen käsitteitä tai termejä ei ole sellaisinaan käytetty haastattelurungossa. Taulukossa havainnollistetaan mitkä teoreettisen viitekehyksen käsitteet ja ilmiöt vaikuttavat minkäkin haastattelurungossa esiintyvän asian taustalla. Esimerkiksi viitekehyksessä kuvatut julkisen sektorin legitimizeettivaje ja hyvinvointipluralismi on haastattelurungon kysymyksiä muodostettaessa tulkittu järjestöjen vastuun lisääntymisenä. Järjestöjen lisääntyntä vastuuta hyvinvointipalveluista ja täten mielenterveyspalveluista on pidetty lähtökohtana muodostettaessa haastattelukysymyksiä, jolloin esimerkiksi jokaisella järjestöllä oletetaan olevan kosketuspinta mielenterveyspalveluiden kehittämiseen. Näin ollen haastattelurungon kysymykset on johdettu taulukon oikeanpuoleisessa sarakkeessa esiintyvien asioiden pohjalta. Haastattelurungon muodostumista käsitellään tarkemmin vielä seuraavassa luvussa, jossa perehdytään tutkimuksessa käytettyihin menetelmiin.

Taulukko 3. Teoreettisen viitekehyksen käsitteet haastattelurungon taustalla

Teoreettisessa viitekehyksessä korostuvat käsitteet	Käsitteiden tulkinta haastattelurungossa
Hyvinvointivaltion muutos	Mielenterveyspalveluiden muutos
Julkisen sektorin legitimizeettivaje Hyvinvointipluralismi	Järjestöjen vastuun lisääntyminen
Governance Verkostokeskustelu	Järjestön asema julkiseen sektoriin nähden Yhteistyö järjestöjen ja julkisen sektorin välillä
Julkinen politiikka Kompleksisuus	Mielenterveyspalveluiden kehittämisen toimintaympäristön luonne

3 MENETELMÄVALINNOISTA AINEISTON ANALYYSIPROSESSIIN

Teoreettisessa viitekehyksessä käsiteltyjen asioiden syvemmän ymmärryksen saavuttamiseksi tarvitaan tueksi empiriaa. Esimerkiksi kompleksisuuden käsite on sisällöltään hankala, koska sillä on monia eri määritelmiä useiden vuosien ajalta. Lisäksi sen suhde käytäntöön jää epäselväksi. Myöskään governancen käsite ei yleensä esiinny arkipuheessa, mutta samaa ilmiötä kuvaillaan muiden asioiden kautta. Täten tutkimuksen empiirinen osa täydentää teoreettisen viitekehysten perusteella muodostettua ymmärrystä. Empiria on kuitenkin paljon muutakin, sillä sen avulla päästään lähemmäs ihmisiä ja todellisuutta. Jos aineiston analyysi tehtäisiin pelkän teorian perusteella, muodostuisivat käsitteiden väliset suhteet todennäköisesti aivan toisenlaisiksi. Vaarana tällöin myös olisi, että pelkästään teorian pohjalta muodostetut tulokset eivät enää vastaisikaan sitä todellisuutta, joka järjestöissä on läsnä. Aineiston luokittelun taustalta ei löydy tiettyä teoriaa tai käsitejärjestelmää, joten analyysia ei täten ole päädytty tekemään teorialähtöisesti. Tutkielman teoreettinen viitekehys taustoittaa tutkimuksen empiiristä osaa ohjaamatta tulosten muodostumista, jolloin teoreettiset käsitteet luodaan aineistolähtöisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 113, 117.)

Tässä luvussa kuvaillaan tutkimuksessa käytettävän aineiston muodostumista sekä perehdytään tarkemmin tutkimuksessa tehtyihin valintoihin. Aluksi kerrotaan aineistonkeruumenetelmästä, eli siitä miksi ja miten teemahaastattelut on päädytty tekemään ja miten haastattelurunko muodostui. Tämän jälkeen kerrotaan tarkemmin aineiston analyysistä perehtyen menetelmävalintaan sekä kuvaillaan yksityiskohtaisemmin aineiston analyysiprosessin etenemistä. Analyysiprosessi on kuvattu kahdessa muodostetussa kuviossa (ks. kuviot 6 ja 7), jotka pohjustavat tulevaa tuloslukua. Kuvioiden avulla pyritään antamaan kattava kuvaus siitä miten luokittelu on edennyt aina alaluokista pääluokkien syntymiseen saakka.

3.1 Aineiston keruun menetelmänä teemahaastattelu

Aineistonkeruumenetelmäksi on valittu haastattelu, sillä menetelmä palvelee parhaiten tutkimuskysymyksiin vastaamista (*Millainen rooli järjestöillä on mielenterveyspalveluiden kehittämisessä sekä Millaisessa asemassa järjestöt ovat kansallisten mielenterveysstrategioiden ja -hankkeiden luomisessa*). Tutkimuksessa selvitetään nimenomaan järjestöjen edustajien omia näkemyksiä siitä millaisina he näkevät ja kokevat kolmannen sektorin roolin

mielenterveyspalveluiden kehittämisessä. Aineiston keruun tapaa perustelee se, että asia pystytään parhaiten selvittämään kysymällä siitä heiltä itseltään (ks. Tuomi & Sarajärvi 2013, 72).

Haastattelumenetelmäksi on valittu *teemahaastattelu* muun muassa sen avoimuuden vuoksi. Teemahaastattelussa haastattelu kohdennetaan ennalta tarkkaan harkittuihin teemoihin. (ks. Tuomi & Sarajärvi 2013, 75.) Pyrkimyksenä on vuorovaikutus, jossa tutkittavien ääni pääsee kuuluviin ja tutkittavat saavat tilaa kertoa oman tulkintansa niistä asioista, jotka kokevat merkityksellisiksi (Hirsjärvi & Hurme 2008, 48). Teemahaastattelu etenee kaikille samojen, tiettyjen teemojen sekä niihin liittyvien tarkentavien kysymysten varassa. Teemat kysymyksineen muodostetaan tutkimuskysymysten pohjalta sekä nojaten tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen ja tutkijan aiempaan tietämykseen aiheesta. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 75.) Teemahaastattelun kysymyksille ei ole tarkkaa muotoa tai järjestystä, vaan haastattelu etenee kunkin yksittäisen tilanteen mukaan (Hirsjärvi & Hurme 2008, 48). Teemahaastattelua ohjaa kuitenkin tutkimuskysymykseen vastaaminen, joten teemojen puitteissa voidaan esittää myös ennalta määrittelemättömiä tarkentavia kysymyksiä.

Kehittämisen käsite on tutkimuksen haastattelurungossa läsnä sen alusta loppuun. Mielenterveyspalveluiden kehittäminen on tärkeässä osassa päätutkimuskysymystä, joten luonnollisesti se on haastattelurungossa jokaisen teeman sisällä. Kysymykset eivät kuitenkaan käsittele pelkästään kehittämistyötä, vaan myös muita järjestöjen rooleihin olennaisesti liittyviä asioita. Kuten teoreettisesta viitekehyksestäkin ilmenee, julkisina palveluina mielenterveyspalveluita tuottavat julkinen ja kolmas sektori rinnakkain (ks. luku 2.1.1). Täten haastattelurungon teema järjestöjen ja julkisen sektorin suhteesta on rakentunut tämän ymmärryksen varaan. Julkisen ja kolmannen sektorin suhteita käsittelevässä kirjallisuudessa kuvaillaan monesti kolmannen sektorin sijoittumista julkisen sektorin ja yksityisen sektorin väliin (ks. esim. Rönneberg 1999, 79). Kirjallisuuden perusteella on kuitenkin hankalaa saada kuvaa siitä, millä tavoin tämä käytännössä tapahtuu ja millainen kolmannen sektorin asema on julkiseen sektoriin nähden. Lisäksi julkisen sektorin legitimitettä ja sen vaikutusta kolmannen sektorin tehtävien lisääntymiseen on huomattavasti tutkittu (ks. esim. Ervasti 1996, 3; Helander 1998, 13), mutta puolestaan kolmannen sektorin legitimitetti vaikuttaisi jääneen vähemmälle huomiolle. Tästä syystä haastattelurunkoon on muodostettu kysymys sen selvittämiseksi, millaisista asioista kolmannen sektorin legitimitetin koetaan muodostuvan. Haastattelurunko on kokonaisuudessaan nähtävillä liitteessä 1.

Tutkimuksen haastattelurunko on rakentunut kolmen teeman varaan, jotka ovat *Mielenterveyspalveluiden kehittämistyö käytännössä*, *Järjestön suhde julkiseen toimijaan* ja *mielenterveyspalveluiden kehittämistyön yhteydessä sekä Järjestöjen roolit nyt ja tulevaisuudessa mielenterveystyössä*. Näiden lisäksi haastattelun alussa kysyttiin kolme taustoittavaa kysymystä liittyen järjestöjen toimenkuvaan ja kehittämistyön määrittelemiseen. Ensimmäisten haastattelujen kohdalla osa haastattelurungon kysymyksistä sekoittui toisiinsa. Tällaisia kysymyksiä olivat esimerkiksi kysymykset kaksi ja seitsemän, jotka muistuttivat toisiaan (ks. liite 1). Ongelma oli ratkaistavissa muodostamalla avuksi tukikysymyksiä, jotka vaikuttivat haastatteluiden sujuvuuteen merkittävästi. Osa kysymyksistä oli puolestaan luonteeltaan sellaisia, että haastateltavat eivät heti osanneet niihin vastata. Tällaisiin lukeutui esimerkiksi järjestöjen vaikuttamiseen liittyvä kysymys. Haastattelujen edetessä kävi kuitenkin ilmi, että haastateltavat eivät itse tunnistanee vaikuttamisen keinoja, ja vastaukset vaikutusvaltaan liittyviin kysymyksiin tulivat esille epäsuorasti tai muiden kysymysten yhteydessä.

Aineisto koostuu seitsemästä haastattelusta, jotka on tehty joulukuun 2017 ja tammikuun 2018 välillä. Ensimmäisen kerran järjestöjen toiminnanjohtajiin otettiin yhteyttä sähköpostitse marraskuussa 2017 tiedustellen olisivatko he halukkaita osallistumaan tutkimukseen tai olisiko heillä tiedossa joku heidän järjestönsä edustaja, joka saattaisi olla kiinnostunut osallistumaan haastatteluun. Ensimmäinen haastattelu sovittiin joulukuulle 2017 ja loput kuusi haastattelua pidettiin tammikuussa 2018. Haastattelut toteutettiin yhtä lukuun ottamatta puhelimitse. Haastattelurunko lähetettiin noin viikkoa ennen sovittuja haastattelujen ajankohtia jokaiselle haastateltavalla tutustuttavaksi. Osa haastateltavista oli perehtynyt runkoon ennalta, mutta tätä ei heiltä edellytetty.

Tutkimusjoukko koostuu Pirkanmaalla toimivien mielenterveysalan järjestöjen edustajista. Kaikki haastatellut työskentelivät haastatteluiden tekemisen ajankohtana eri mielenterveysalan järjestöissä. Päihdealan järjestöt rajattiin kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle, kuten tutkielman johdannossa on perusteltu. Alueellinen rajausta tehtiin Pirkanmaahan, sillä alueella toimii useita mielenterveysalan järjestöjä. Järjestöjen valintaan vaikutti niiden paikallisuus, vaikka osalla järjestöistä saattoikin olla valtakunnallinen kattojärjestö. Lähtökohtana oli selvittää kokemuksia siitä, millaisin tavoin paikallistason toimijoiden koettiin pääsevän vaikuttamaan kansallisen tason kehittämiseen.

Haastattelujen kestot vaihtelivat 30 minuutista 70 minuuttiin. Sähköposteissa pyydettiin varaamaan haastatteluihin aikaa noin tunti. Vaikka kaikilla haastateltavilla ei ollut käyttää tuntia haastatteluun, ehdittiin haastattelurunko kuitenkin käymään kokonaan läpi jokaisen haastateltavan kanssa. Osa

nauhoituksista aiheutti jonkin verran ongelmia. Koska yhtä haastattelua lukuun ottamatta haastattelut tehtiin puhelimitse, oli paikoitellen joistakin nauhoituksista vaikea saada selvää. Organisaatioiden vaihtelevat koot antoivat vastauksiin värikkyyttä ja haastatteluissa tuli esille myös tästä syystä paljon uusia asioita. Vaikka haastattelukysymyksiä luonnehdittiin välillä vaikeiksi, ne saivat siitä huolimatta positiivista palautetta haastateltavilta.

3.2 Sisällönanalyysi aineiston analyysiprosessia ohjaamassa

Tässä tutkimuksessa aineistolähtöisen sisällönanalyysin tarkoituksena on jäsentää mitkä teoreettisessa viitekehyksessä käsitellyistä ilmiöistä ja käsitteistä korostuvat, ja mitkä puolestaan saavat vähemmän painoarvoa käytännössä. Teoreettinen viitekehys ei yksinään riitä antamaan tästä kattavaa kuvaa. Ilmiöiden, käsitteiden ja teorioiden kytkökset ovat kyllä löydettävissä, mutta haastateltavat alan asiantuntijoina pystyvät parhaiten tuomaan esille näiden välisten hierarkioiden muodostumisen. Lisäksi analyysissa selvitetään teorian suhdetta konkretiaan, eli tuodaan aineistolähtöisesti näkyväksi esimerkiksi millaista järjestöjen vaikutusvalta on ja millaisena vaikutusvallan merkitys koetaan käytännössä. Tällöin näyttämölle astuvat järjestöjen edustajat, joiden kokemusten ja näkemysten pohjalta hierarkkiset suhteet muodostuvat. Tämän pohjalta on mahdollista jäsenellä aineistossa korostuneiden käsitteiden kokonaisuus. Tutkimuksen aineisto toisaalta vahvistaa jo olemassa olevaa, mutta tuo siihen myös tuoretta ja kokonaan omanlaistaan näkökulmaa. Hierarkkiset suhteet ja aineistossa korostuvat asiat voisivat muodostua aivan toisenlaisiksi esimerkiksi haastateltaessa julkisen sektorin edustajia. Tässä tutkimuksessa kuitenkin keskitytään tutkimaan järjestöjen roolia nimenomaisesti järjestöjen edustajien näkökulmasta. Täten lopputuloksena on aineiston pohjalta muodostettujen käsitteiden jäsenelty kokonaisuus, joka esitetään tässä luvussa tarkemmin kuvioden avulla.

Erilaisista aineiston analyysimenetelmistä aineistolähtöinen sisällönanalyysi istuu parhaiten tutkimustehtävään. Sisällönanalyysiä luonnehditaan muun muassa systemaattiseksi ja joustavaksi (Schreier 2014, 170), jotka analyysin piirteinä houkuttelivat tekemään kyseisen valinnan. Tämän tutkimuksen taustalta ei löydy tiettyä teoriaa tai mallia, jonka mukaisesti teorialähtöinen analyysi olisi voitu toteuttaa. Aineistolähtöisessä analyysissä itse aineisto on kaiken alku ja juuri, eivätkä aiemmat tiedot tai teoriat määrittele analyysin lopputulosta. On kuitenkin hyvä mainita, että täysin objektiivista lopputulosta on vaikea saada aikaan, sillä käsitteet, tutkimuskysymys ja menetelmät ovat kuitenkin tutkijan valitsemia eivätkä voi olla vaikuttamatta lopputuloksiin. (Tuomi & Sarajärvi 2013, 95–97.) Tässä tutkimuksessa on esimerkiksi havaittavissa yhteys joidenkin haastatteluteemojen ja lopullisten

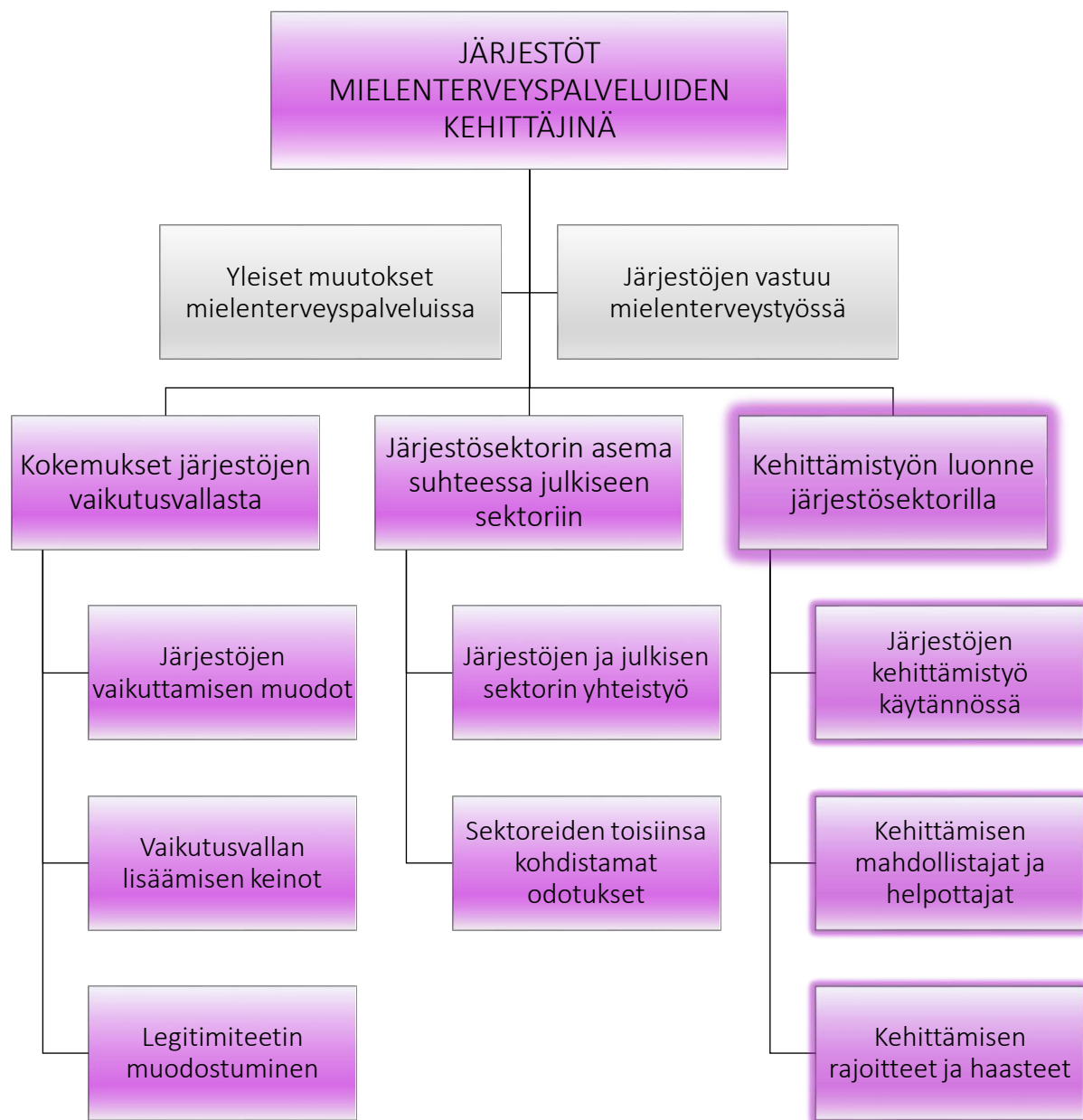
pääluokkien välillä. Haastattelurungon teemat eivät kuitenkaan suoraan muodostaneet analyysin lopputuloksena syntyneitä pääluokkia, vaan ne syntyivät aineistossa korostuneiden asioiden pohjalta. Joidenkin pääluokkien asiat saattoivat korostua täysin eri tyyppisten haastatteluteemojen yhteydessä. Juuri tästä syystä analyysimenetelmäksi valikoitui aineistolähtöinen sisällönanalyysi, sillä aineiston on haluttu antaa ikään kuin puhua omasta puolestaan, jonka pohjalta tutkimustulokset on voitu muodostaa.

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä on mukailtu Milesin ja Hubermanin (1994) kuvaamaa kolmivaiheista prosessia. Sen mukaisesti aineisto ensin pelkistetään (*reduointi*), sitten se ryhmitellään (*klusterointi*) ja lopuksi luodaan teoreettiset käsitteet (*abstrahointi*). Haastattelujen litteroinnin jälkeen aineisto pelkistettiin käymällä kohta kohdalta kirjoitetut haastattelut läpi. Pelkistysten avulla monesta alkuperäisilmauksesta on irrotettavissa useita eri merkityksiä, jotka voivat kuulua luokitteluvaiheessa useampaan eri luokkaan. Pelkistämisen jälkeen pelkistykset käytiin huolellisesti läpi ja niistä etsittiin samankaltaisuuksia. Tässä vaiheessa prosessia kävi ilmi, että pelkkä tekstinkäsittelyohjelma ei enää riitä, vaan oli perehdyttävä laadullisen aineiston analyysiin tarkoitettuihin ohjelmistoihin. Muutaman kokeilun jälkeen analyysiohjelmistoksi valikoitui MAXQDA -ohjelmisto. Analyysiprosessia seuraavana vaiheena oli muodostaa samankaltaisista pelkistyksistä ryhmiä, joille annettiin niiden sisältöjä kuvaavat otsikot. Ryhmittelyjen jälkeen aineisto luokiteltiin alaluokkiin, yläluokkiin ja pääluokkiin.

Kuten Schreier (2014, 175) toteaa, useamman kuin kolmen tason hierarkiaa voi olla vaikea hallita. Tämä tuli pian havaituksi aineiston luokittelussa. Luokittelu osoittautui odotettua haasteellisemmaksi, sillä muodostettuja luokkia piti käydä useita kertoja läpi. Osa luokista täytyi poistaa kokonaan ja niiden sisältämät pelkistykset piti sijoittaa osaksi muita luokkia. Kun analyysissa näytti ”valmiilta”, jouduttiinkin monesti palaamaan takaisin aina ryhmittelyihin saakka. Lopulta aineistosta muodostettiin kuvion 6 mukainen hierarkkinen järjestys luokittelulle.

Kuviossa 6 ylimpänä sijaitsee *Järjestöt mielenterveyspalveluiden kehittäjinä*, joka toimii kuviossa otsikkona. Kuvion mukaisesti pääluokiksi muodostuivat *Kokemukset järjestöjen vaikutusvallasta*, *Järjestösektorin asema suhteessa julkiseen sektoriin* sekä *Kehittämistyön luonne järjestösektorilla*. Luokittelu ei istunut täydellisesti perinteiseen sisällönanalyysin mukaiseen luokitteluun, jossa luokat olisivat selkeästi alaluokkia, yläluokkia ja pääluokkia. Esimerkiksi kuviossa harmaalla kuvatut luokat *Yleiset muutokset mielenterveyspalveluissa* ja *Järjestöjen vastuu mielenterveystyössä* jäivät taustoittaviksi luokiksi. Kaikille yläluokille ei myöskään muodostunut omia alaluokkia.

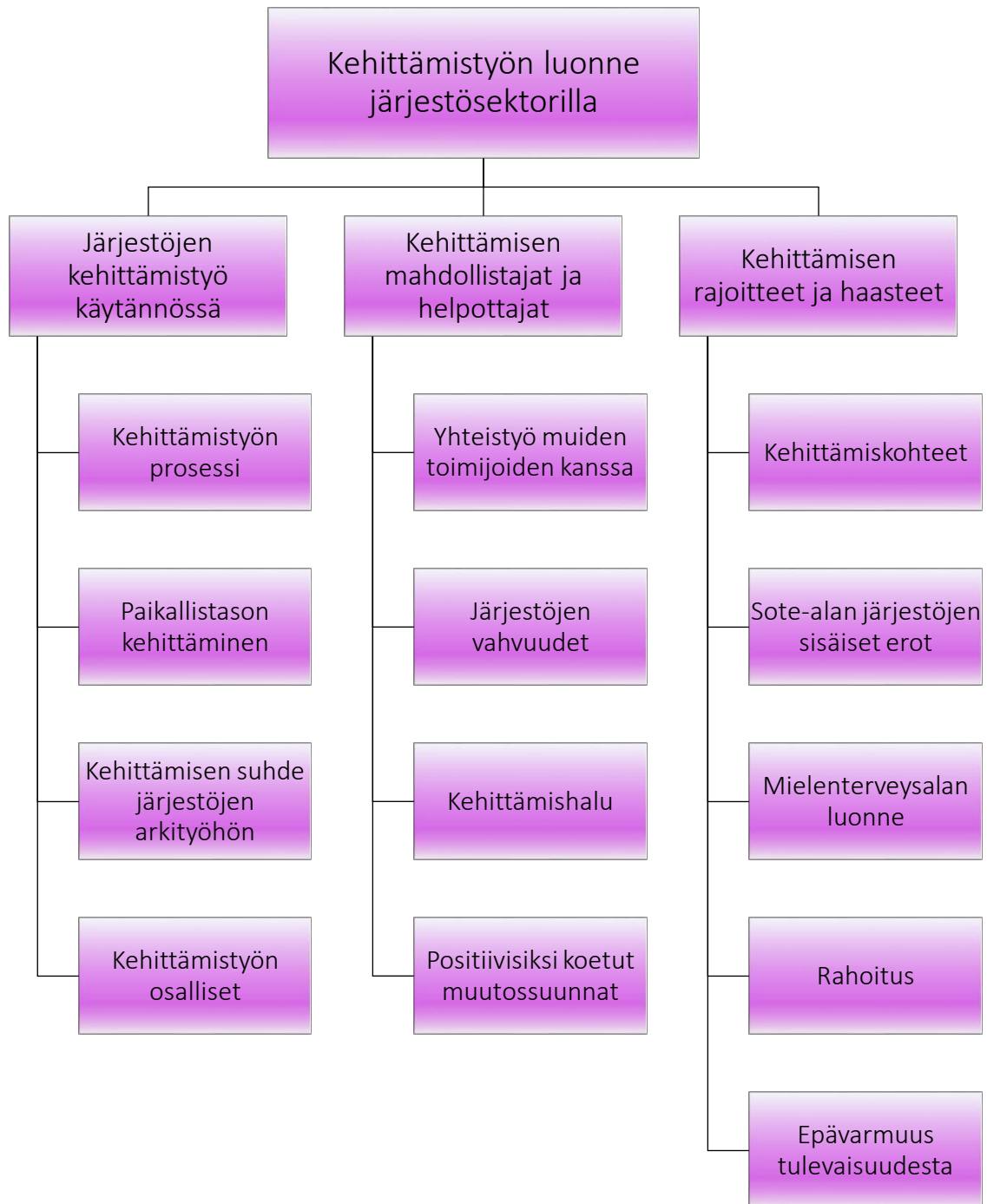
Vaikutusvallan lisäämisen keinot ja Legitimiteetin muodostuminen -yläluokat eivät sisällä erikseen alaluokkia, vaan niiden sisältö koostuu pelkistyksistä.



Kuvio 6. Luokittelun muodostuminen

Analyysiprosessissa pääluokista *Kehittämistyön luonne järjestösektorilla* sai selkeästi eniten painoarvoa. Tämä johtuu oletettavasti niin päätutkimuskysymyksen (*Millainen rooli järjestöillä on mielenterveyspalveluiden kehittämisessä*) asettelusta kuin sen pohjalta muodostetusta haastattelurungostakin (liite 1). Kehittämisen painottaminen näkyy molemmissa hyvin selkeänä, jolloin se on saanut merkittävää painoarvoa myös aineistossa. Kyseinen pääluokka on sisällöllisesti kolmesta pääluokasta rikkain, vaikka se onkin kuviossa 6 kuvatulla tavalla samalla tasolla kahden

muun pääluokan kanssa. Luokka on muita pääluokkia selkeästi laajempi, sillä kokonaisuudessaan se sisälsi huomattavasti enemmän pelkistyskäsitteitä kuin muut pääluokat. Tämä kolmas pääluokka on tarkemmin kuvattuna kuviossa 7. Kuten kuviosta voi huomata, kaikilla yläluokilla eli *Järjestöjen kehittämistyö käytännössä*, *Kehittämisen mahdollistajat ja helpottajat* sekä *Kehittämisen rajoitteet ja haasteet* -luokalla on useita alaluokkia, jonka vuoksi kyseiselle pääluokalle muodostui oma kuvionsa. Muiden pääluokkien kohdalla tämä ei ollut tarpeellista, sillä niiden sisällöt ovat huomattavasti suppeammat.



Kuvio 7. Kehittämistyön luonne -pääluokan muodostuminen

4 JÄRJESTÖT MIELENTERVEYSPALVELUIDEN KEHITTÄJINÄ

Kaikilla mielenterveysalan paikallisilla järjestöillä on niiden kokoon tai luonteeseen katsomatta jonkinlainen osa mielenterveyspalveluiden kehittämisessä. Joissakin organisaatioissa kehittäminen voi olla pienempää kuin toisissa, eikä kehittämistä välttämättä edes tiedosteta. Tässä luvussa perehdytään tarkemmin analyysiprosessissa kuvattujen luokkien sisältöön ja niiden taustoihin. Edellisessä luvussa käsitellyt kuviot 6 ja 7 auttavat hahmottamaan luokkien hierarkiaa ja jakautumista.

Ensin luvussa perehdytään tarkemmin taustoittaviin luokkiin *Yleiset muutokset mielenterveyspalveluissa* ja *Järjestöjen vastuu mielenterveystyössä*, ja siihen millainen merkitys niillä on järjestöiden osallistumisessa mielenterveyspalveluiden kehittämiseen. Molemmat taustoittavat luokat jakautuvat edelleen omiin alaluokkiinsa, joita käsitellään tarkemmin luvussa 4.1. Tämän jälkeen käsitellään erikseen jokaista pääluokkaa yläluokkineen ja mahdollisine alaluokkineen. Kaikki luokat pohjautuvat aineistossa esitettyihin kokemuksiin ja näkemyksiin, ja niiden sisältöjen kuvauksia ovat paikoitellen tukemassa suorat lainaukset haastateltavien puheesta. Haastateltavien anonymiteetin korostamiseksi haastattelujen lainauksissa ei ole käytetty koodausta. Kun lainauksia on peräkkäin useampia kuin yksi, ne on poimittu eri haastatteluista.

4.1 Järjestöjen kehittämistyön taustatekijät

Taustaluokista *Yleiset muutokset mielenterveyspalveluissa* antaa selkeästi viitteitä siitä, että mielenterveyspalvelut ovat kohdanneet lähivuosina mittavan määrän suuria muutoksia. Näistä aineistossa mainitaan erityisesti avohoitopainotteisuuteen siirtyminen, kilpailutukset ja mielenterveys- ja päihdepalvelujen yhdistyminen. Avohoitopainotteisuuteen siirtymisen yhteydessä puhutaan hoidon muuttumisesta, jolla tarkoitetaan avopsykiatristen palveluiden muuttumista lähtökohdiltaan määräaikaistemmiksi ja tavoitteellisemmiksi. Suurten muutosten koetaan jatkuneen useiden vuosien ajan ja esimerkiksi sairaalahoidon purkamisen muutos on näkynyt vielä 2010-luvullakin:

Sairaalahoitoa on purettu -- ihan tässä 2010 luvulla merkittävästi, se on tämmönen aika iso muutos. Ja siihen sitten tietysti liittyy tämmönen avopalveluiden kehittäminen, että peruspalvelujen kasvava rooli.

Yleiset muutokset mielenterveyspalveluissa -luokka jakaantuu edelleen kolmeen alaluokkaan, jotka ovat *Kokemukset muutosten luonteesta*, *Paikallisen tason muutokset* sekä *Trendit mielenterveyspalveluissa*. Jälkimmäiseen liittyen mainitaan esimerkiksi *recovery*-menetelmän¹⁰ rantautuminen Suomeen sekä kehittämiseen liittyvä verkostot -trendi. Kuten missä tahansa palvelussa, myös mielenterveyspalveluissa vaikuttavien trendien kerrottiin vaihtuvan jatkuvasti ja vaikuttavan joidenkin hankkeiden syntymiseen suoraan. *Paikallisen tason muutokset* -luokka puolestaan pitää sisällään Pirkanmaalla tapahtuneita yleisen tason muutoksia mielenterveyspalveluissa. Näistä mainitaan esimerkiksi avopalvelupainotteisuuteen liittyvä hoitosuhteiden päättäminen, joka on muun muassa merkinnyt suurempaa asiakasvirtaa järjestöpuolelle. Lisäksi nähdään, että Pirkanmaalla uudistuksia on ollut merkittävästi. *Kokemukset muutosten luonteesta* -luokan mukaan aiemmat muutossuunnat katsotaan yleisellä tasolla yhtäältä hyviksi, mutta toisaalta haasteellisiksi palvelunkäyttäjien tarpeisiin vastaamisen näkökulmasta. Isojen muutosten koetaan selkeästi heijastuvan järjestöpuolelle ja näkyvän myös järjestön arjessa.

Järjestöjen vastuu mielenterveystyössä -luokan perusteella mielenterveyspalveluiden kehittäminen on jo pitkään ollut järjestöjen vastuulla. Lisäksi järjestöillä on tärkeä tehtävä ennaltaehkäisevän mielenterveystyön kehittäjinä. Aineistossa kerrotaan, että järjestöjen erityistehtävänä on etsiä ne asiakkaat, joita julkinen sektori ei tavoita. Esimerkiksi joillekin asiakkaille kontakti järjestöpuolelle saattaa olla jopa elintärkeää. Lisäksi paikalliset järjestöjen tuottamat palvelut korostuvat siellä missä julkinen sektori ei enää ole näkyvillä tai julkiset palvelut ovat siirtyneet muualle. Tällöin yhteiskunnan todetaankin jättävän suuren vastuun järjestöille. *Järjestöjen vastuu mielenterveystyössä* -luokka jakaantuu edelleen kahteen alempaan luokkaan: *Järjestöjen tehtävät* ja *Julkisen sektorin tehtävät*. Näiden kahden eri sektorin tehtävät vaikuttavat olennaisesti siihen, millaisin tavoin järjestöt voivat olla kehittämisessä mukana niin omien perustehtäviensä kuin järjestöjen luonteeseen kuuluvien erityistehtäviensäkin puitteissa. Lisäksi tähän vaikuttaa olennaisesti mitä tehtäviä julkinen sektori hoitaa ja mitkä tehtävät se puolestaan jättää suoraan järjestöjen hoidettavaksi.

Järjestöjen perustehtävistä todetaan aineistossa, että kolmannen sektorin tehtävät ovat yleisesti lisääntyneet. Järjestöjen roolin kerrotaan olevan hoitoon ohjaava, kun taas kunta toimii hoitoa tarjoavana osapuolena. Järjestöjen tehtävät eivät ole lakisääteisiä samalla tavalla kuin kunnan tuottamat palvelut, mutta järjestöt voivat myös tuottaa lakisääteisiä palveluita omien palveluidensa lisäksi. Järjestöjen toiminnan tärkeimpänä päämääränä mainitaan toimiminen ihmisten ja yhteisön

¹⁰ Recovery-menetelmä on toipumisorientaatio, joka korostaa uutta itselle merkityksellistä elämää perinteisen sairautteen liittyvän paranemisajattelun sijasta (Suomen sosiaalipsykiatristen yhteisöjen keskusliitto ry 2018).

hyväksi, mikä myös kuvailee niiden erityistä luonnetta. Järjestöjen tehtävinä ovat muun muassa ehkäisevä mielenterveystyö, yksilöiden voimavarojen vahvistaminen ja omatoimisuuden korostaminen. Järjestöt toimivat myös toiminnan mahdollistajana asiakkailleen. Julkisen sektorin tehtäviin puolestaan vaikuttavat lainsäädännölliset velvoitteet ja toiminta keskittyykin lähinnä hoitoon. Seuraavassa lainauksessa tulevat hyvin esille julkisen sektorin ja järjestöpuolen tehtävien sekä vastuiden erot:

He [julkinen sektori] järjestää nämä julkiset palvelut, sairaalat ja lääkärit ja kaikki tämän tyyppiset ja meillä ei taas ole siihen osaa eikä arpaa. Ja sit me ollaan ehkä tämmönen sanoisko inhimillistä, et me järjestetään sitä inhimillistä puolta ja kuunnellaan ihmisiä.

4.2 Kokemukset järjestöjen vaikutusvallasta

Kokemukset järjestöjen vaikutusvallasta -pääluokka jakaantuu kolmeen yläluokkaan: *Järjestöjen vaikuttamisen muodot*, *Vaikutusvallan lisäämisen keinot* ja *Legitimiteetin muodostuminen*. Pääluokassa korostuu erityisesti se, että järjestöjen oman toiminnan lopulliset vaikutukset kansallisen tason kehittämistyöhön ovat jääneet epäselviksi. Aineistossa ilmenee selkeää epävarmuutta siitä mitkä ovat juuri järjestöjen kehittämistyön lopputulokset.

No en mä kauheasti näe että olis vaikutusvaltaa sitten kuitenkaan, taikka sitten se on semmosta varmaan että meille päin ei ehkä tule takas palautetta siitä, että käytetäänkö sitä näkemystä tai tietoa mitä meillä on, niin jotenkin hyödyksi siellä [kun] palveluja suunnitellaan.

Vaikka järjestöjen vaikutusvallan laajuudesta ollaan epävarmoja, järjestöjen vaikutusvalta saatetaan silti kokea yhtäältä pieneksi tai lähes olemattomaksi ja toisaalta hyvinkin merkittäväksi. Erään näkemyksen mukaan kansallisen tason lainsäädäntö tulee annettuna, eikä järjestöillä ole siihen mitään vaikutusvaltaa. Toisen näkemyksen mukaan sen sijaan omalla järjestöllä koetaan olevan riittävästi vaikuttamismahdollisuuksia myös kansalliselle tasolle ja järjestön koetaan pääsevän mukaan sille tärkeisiin asioihin. Joillakin järjestöillä on monia eri vaikuttamisen mahdollisuuksia osallistua kattojärjestön kautta kehittämiseen. Nämä voidaan kokea joko hyvinkin antoisina vaikuttamisen kanavina tai sitten jälleen palataan siihen, että vaikutusvallan lopputulokset eivät palautesilmukan puuttumisen takia näy järjestöille saakka. Aineistossa on paljon näkemyksiä siitä, millaisia järjestöjen vaikutusvallan lopputulokset voisivat olla, mutta näkemyksiä varjostaa epätietoisuus siitä osuvatko ne oikeaan.

4.2.1 Järjestöjen vaikuttamisen muodot

Aineiston mukaan paikallistason järjestöillä on useita tapoja, joiden avulla ne voivat vaikuttaa kansallisen tason mielenterveyspalveluiden kehittämiseen. Tällaisina mainitaan esimerkiksi mukanaolo hallituksen kärkihankkeissa, erilaisissa kehittämistyöryhmissä ja sote-uudistuksen valmistelussa. Lisäksi järjestöjen kerrotaan kehittävän kokemusasiantuntijatoimintaa ja olevan kokemusasiantuntijoiden kautta mukana erilaisten strategioiden valmisteluvaiheessa. Myös julkisuuden hyödyntäminen erilaisten kanavien kautta koetaan vaikuttamisen muodoksi. Järjestöillä kerrotaan olevan suuri rooli asenneilmapiirin muokkaajina ja sitä kautta niillä on jonkin verran myös vaikutusvaltaa. Lisäksi mainitaan, että suunnittelussa usein halutaan järjestöjen näkemystä mukaan ja järjestöpuolella mielenterveyspalveluiden kehittämiseen voi päästä vaikuttamaan monenlaisten foorumien kautta. Kaikesta huolimatta aineistossa korostuvat kokemukset järjestöpuolen vaikutusvallan riittämättömyydestä, vaikka vaikutusvaltaa onkin enemmän kuin aiemmin. Jotkin vaikuttamiskanavat ovat jääneet lähinnä muodollisiksi ja ainakin niiden osalta järjestöjen vaikutusvallan suhteen olisi parannettavaa.

Järjestöjen vaikuttaminen jakautuu edelleen suoraan ja epäsuoraan vaikuttamiseen. Aineiston mukaan suora vaikuttaminen tapahtuu paikallisen tason järjestöstä kansalliselle tasolle ilman välikäsiä. Järjestön edustaja voi tällöin olla esimerkiksi suoraan osa kansallista lainvalmisteluun liittyvää työryhmää, osallistua strategiatyöryhmiin, suunnitteluryhmiin tai neuvottelukuntiin sekä antaa lausuntoja ja kannanottoja oman paikallistason järjestönsä puolesta. Eräänä järjestöjen vaikuttamiskanavana mainitaan myös eduskuntatasolla puhuminen ja yhteydenpito poliittisiin päättäjiin. Epäsuora vaikuttaminen puolestaan voi tapahtua esimerkiksi kattojärjestön tai keskusliiton kuten Suomen sosiaalipsykiatristen yhteisöjen keskusliiton kautta, mikäli järjestöllä on sellainen. Joillakin paikallisjärjestöillä on kattojärjestöstä huolimatta myös suoraan kansalliselle tasolle tapahtuvaa vaikuttamistoimintaa. Esimerkiksi kansallisella tasolla käyttöön otettava palvelu tai malli on voitu alun perin kehittää paikallisen tason järjestössä.

Erään aineistossa esiintyvän näkökulman mukaan kattojärjestö ei voi tehdä kehittämistyötä kansallisella tasolla ilman paikalliselta tasolta saatavaa tietoa. Toisen näkökulman mukaan puolestaan maakunnissa tehtävä kehittämistyö ei välttämättä saa myönteistä vastaanottoa kattojärjestössä. Aineistossa esiintyy näkemyksiä niin kattojärjestön kanssa käytävän dialogin puolesta kuin vastaankin. Jälkimmäinen näkemys korostaa esimerkiksi sitä, että kattojärjestö voi kommentoida tai

antaa lausuntoja omalla tasollaan kysymättä paikallisjärjestöjä mukaan. Joidenkin näkemysten mukaan puolestaan paikallistason järjestöt käyvät tiivistä vuoropuhelua kattojärjestön kanssa.

Sitten me ollaan meidän -- kattojärjestön kanssa -- aika tiiviisti monessakin jutussa mukana ja meillä on säännöllisiä -- työkokouksissa ja muissa palaverissa ja sitä kautta toisaalta meidän viesti menee sen valtakunnallisen järjestön tasolle ja pystytään vaikuttamaan asioihin sitä kautta.

Aineiston mukaan mahdollisuuksia osallistua epäsuorasti kattojärjestön kautta on useita, ja järjestöiltä edellytetään tiedon viemistä paikallistasolta kansalliselle tasolle kattojärjestöön. Paikallisjärjestön osallistumista kansallisen tason kehittämistyöhön epäsuorasti kattojärjestön kautta pidetään jopa itsestäänselvyytenä. Epäsuorina vaikuttamiskanavina mainitaan edellä käsiteltyjen kattojärjestöjen ja keskusliittojen lisäksi myös paikallistasolla toimivat hyvinvointialan kumppanuusyhdistykset sekä valtakunnallisesti toimivat verkostotoimintaa korostavat yhdistykset.

4.2.2 Vaikutusvallan lisäämisen keinot

Paikallisen tason järjestöjen vaikutusvalta koetaan pääasiassa riittämättömäksi, kuten edellisestä luvusta käy ilmi. Joidenkin aineistossa kuvattujen kokemusten mukaan suurilla järjestöillä on enemmän vaikutusvaltaa kuin pienillä toimijoilla. Vaikutusvallan lisäämisen keinoista erityisesti järjestön oma aktiivisuus saa jonkin verran painoarvoa. Tähän liittyvien näkemysten mukaan järjestöt pystyisivät itse lisäämään omaa vaikutusvaltaansa olemalla enemmän esillä. Toisaalta vaikutusvallan lisäämistä pidetään abstraktina ajatuksena, eikä siihen keksitty mitään keinoja.

Aineistossa korostuu myös kokemus siitä, että toiminnanjohtaja voi edistää järjestön vaikutusvaltaa vaikuttamalla järjestön julkisuuden levittämiseen. Toiminnanjohtajan voimakkaalla persoonalla voi olla merkittäviäkin mahdollisuuksia järjestön vaikutusvallan lisäämiseksi. Järjestöistä kumpuava toiveikkuus, visiot ja ideat koetaan myös vaikutusvaltaa mahdollisesti lisäävinä asioina. Lisäksi järjestön oman toiminnan kehittämistä pidetään tärkeänä vaikutusvallan lisäämisen kannalta. Erään aineistossa esiintyvän näkemyksen mukaan pienemmän keskusliiton kautta myös pienemmillä järjestöillä voisi olla paremmat mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin hukkumatta massaan. Järjestöjen vaikutusvaltaan voisi positiivisesti vaikuttaa myös yhteistyön lisääminen järjestöjen kesken, jolloin käytössä olisivat suuremmat resurssit laajemmalla kentällä. Järjestöjen ihmisläheisyyttä ja niin sanottua joukkovoimaa hyödyntäen järjestöillä voisi olla esimerkiksi mahdollisuus lisätä vaikutusvaltaansa rahoituksen saamisen suhteen:

Enemmän me saataisiin sitä joukkovoimaa jos me yhdessä jotenkin tehtäisiin näitä tällöisiä, kirjoiteltaisiin enemmän taikka muuta, tavallaan ajettaisiin näitten sairastuneitten asemaa, -- niin sen eteen että ihan oikeesti nämä ihmiset tarvis enemmän apua ja tukea ja ne ei saa sitä jos ei sitä ymmärretä myös tän talouden kannalta. -- Me kuitenkin tiedetään, ollaan niin lähellä sitä ihmisen arkea, tiedetään se arki, että kuinka paljon sitä on, köyhyyttä, yksinäisyyttä, syrjäytymistä, hoitovajetta ja tällöistä, työttömyyttä, ja tällöistä stigmaa ja mitä kaikkea on.

4.2.3 Legitimiteetin muodostuminen

Aineiston mukaan järjestöjen legitimizeetti muodostuu siitä, että etenkin palveluiden tilaajille tehdyistä lupauksista pidetään kiinni ja sovitut asiat tehdään ajallaan. Aineistossa korostuu, että järjestösektoria pidetään yleisesti legitimiinä toimijana niin palveluiden käyttäjien kuin tilaajienkin keskuudessa. Tähän vaikuttavat muun muassa järjestön historia, toiminnan avoimuus, henkilöstön osaaminen ja ammattitaito sekä toiminnan perustuminen tutkittuun tietoon ja kokemukseen. Legitimiteetin muodostumiseen vaikuttaviksi asioiksi mainitaan myös huolehtiminen siitä, että luvat ja erilaiset tarkastukset ovat kunnossa, ja että järjestössä noudatetaan työehtosopimusta. Lisäksi toimintaa ohjaavan lainsäädännön noudattaminen ja yleisesti sääntöjen noudattaminen mainitaan osana legitimiteetin muodostumista.

Järjestöjen legitimizeettiä voi tulkita myös muiden käytöksen kautta, kuten palaavatko palveluiden käyttäjät takaisin käyttämään järjestöiden tuottamia palveluita tai ohjaako julkinen sektori asiakkaita järjestöjen palveluiden piiriin. Lisäksi muiden järjestölle antaman tuen ja avun katsotaan liittyvän järjestön legitimizeettiin. Tämä voi ilmetä esimerkiksi yhteistyökumppanin antaessa lausunnon jonkin järjestön hankkeen puolesta. Legitimiteetin lisääntymisen kerrotaan lisäksi näkyvän esimerkiksi kasvaneissa lahjoitusten määrissä tai rahoituksen saamisena. Mainella, nimellä ja brändillä katsotaan myös olevan suuri merkitys järjestön legitimiteetin kannalta. Erään aineistossa esiintyvän näkemyksen mukaan nämä ovat erityisen tärkeitä sosiaali- ja terveysalan järjestöissä.

Aineistossa korostuvat legitimizeettiin liittyen eräät järjestöille tyypilliset piirteet, kuten matala kynnys palveluihin pääsyssä, palvelunkäyttäjien anonymiteetti, kaiken toiminnan perustuminen arvopohjaan ja ihmistä lähellä toimiminen. Näiden järjestöiden toiminnalle ominaisten peruspiirteiden katsotaan vaikuttavan legitimiteetin muodostumiseen.

Se legitimizeetti tulee sitä kautta että me ollaan järjestö, me ollaan kolmannen sektorin toimija --, että me tehdään arvojen pohjalta tätä työtä ja ollaan voittoa tavoittelematon, jolloin se lähtökohta on ihan erilainen kuin jollakin yrityksellä tai osakeyhtiöllä joka lakisääteisesti tuottaa voittoa. -- Meidän toiminta lähtee niistä arvoista ja siitä perustehtävästä mikä meillä on säännöissä, ja siitä että halutaan oikeesti toimia ihmisten ja yhteisön hyväksi.

Myös tavoitetta pidetään tärkeänä osana legitimizeetin muodostumista, sillä järjestön tavoitteen tulee olla läsnä kaikessa tekemisessä ja työn tulee olla sen mukaista. Tavoitteiden mukaisesti toimimisen tulisi näkyä myös järjestön ulkopuolelle, kuten palveluiden käyttäjille ja yhteistyökumppaneille. Lisäksi suhtautumisen mielenterveystyötä kohtaan kerrotaan yleisesti muuttuneen positiivisempaan suuntaan, minkä katsotaan vaikuttavan siihen, että mielenterveysalan järjestöiden toimintaa pidetään entistä tärkeämpänä ja heidän tekemäänsä työtä arvostetaan aiempaa enemmän.

4.3 Järjestösektorin asema suhteessa julkiseen sektoriin

Järjestösektorin asema suhteessa julkiseen sektoriin -pääluokassa korostuvat kokemukset järjestöiden asemasta suhteessa julkiseen sektoriin, kuten kuntaan tai valtioon. Kokemukset pohjautuvat pääasiassa paikallisjärjestöjen ja kuntien välisiin suhteisiin. Aineistossa korostuu kumppanuussuhde erilaisine yhteistyömuotoineen julkisen sektorin ja järjestöiden välillä, jota käsitellään tarkemmin luvussa 4.3.1. Joidenkin näkemysten mukaan järjestöiden koetaan olevan muun muassa tilaaja-tuottaja -mallin seurauksena alisteisessa asemassa julkiseen sektoriin nähden. Tällöin järjestön on palvelun tuottajana noudatettava tilaajan vaatimuksia. Julkinen sektori toimii rahoittajana, palveluiden tilaajana ja kilpailuttajana, jolloin järjestöt puolestaan toimivat tuottajina ja ovat kilpailutuksen kohteina.

Kyllähän me olemme palvelun tuottajia ja, olemme tavallaan alisteisia sille tilaajalle --, jonka rahoituksen varassa me kuitenkin ollaan, -- ajattelen että vaikka puhutaan kumppanuudesta niin, kyllä me kuitenkin ollaan sillä tavalla alisteisessa asemassa --, meidän täytyy noudattaa tilaajan vaatimuksia. He tekevät palvelunkuvaukset ja me sitten niihin sitoudumme.

Aineistossa korostuu, että julkinen sektori ja järjestösektori tarjoavat erilaisia palveluita, joihin myös liittyvät erilaiset vastuualueet. Järjestöjä luonnehditaan tärkeiksi toimijoiksi, jotka tekevät paljon sellaista työtä, jota julkinen sektori ei tee. Esimerkiksi julkisen sektorin kerrotaan antavan ensitietoa asiakkaalle, kun taas tämän jälkeen annettava vertaistuki ja kokemusasiantuntijuus tarjotaan järjestöpuolelta. Kokemusasiantuntijuuden ja vertaistuen lisäksi järjestösektorilla on merkittävä vastuu muun muassa ennaltaehkäisevässä mielenterveystyössä. Julkisen sektorin kerrotaan hoitavan

oman vastuunalueensa ja ohjaavan tarvittaessa järjestöpuolelle asiakkaat, jolloin järjestön tehtäväksi jää työskennellä palvelunkäyttäjän kanssa siitä eteenpäin. Järjestösektorilla koetaankin järjestöiden toimivan julkisen sektorin täydentäjinä. Järjestöiden kerrotaan paikkaavan sellaisia asioita, joita julkisesta palvelujärjestelmästä puuttuu. Kahdessa seuraavassa lainauksessa pohditaan järjestöjen ja julkisen sektorin eroja sekä järjestöjen roolia julkisen sektorin täydentäjinä:

Että jos ajatellaan että ihmisellä on, niinku mielenterveyskuntoutuja, et hänellä on joku henkilö siellä julkisen palvelun puolella, vaikka nyt joku terveydenhoitaja tai lääkärisuhde tai joku tällänen, jota hän sit sitä yhteyshenkilöä tapaa muutaman kerran vuodessa ehkä parhaimmillaan, niin tavallaan se voi olla se ainut, hän saa sen lääkityksen kohdalleen ja sillai mut että. Sitten tässä hän taas saa tavallaan sen elämän sisällön, näitten meidän palveluitten kautta. Että se nyt on ehkä semmonen, se on aika merkittävä ero.

Se ei ole siis semmosta hoitoa kuitenkaan mitä niinku julkinen sektori, sehän on velvollinen järjestämään hoitoa sairastuneille, ja tällai. Että siinä on tavallaan se ero julkisesta sektorista, että me ollaan tämmösiä ennaltaehkäsevää ja tämmöstä täydentävää, me tuodaan lisäarvoa sille sitten.

Järjestösektorin asema suhteessa julkiseen sektoriin jakaantuu edelleen kahteen yläluokkaan. Ensimmäiseen yläluokkaan *Järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyö* sisältyy myös alaluokka *Järjestöjen itsenäisyys*, jolla tarkoitetaan järjestöjen itsenäisyyttä nimenomaan erilaisissa julkisen sektorin kanssa tehtävissä yhteistyömuodoissa. Toiseen yläluokkaan *Sektoreiden toisiinsa kohdistamat odotukset* sisältyvät alaluokat *Järjestöihin kohdistuvat odotukset* ja *Järjestöjen kohdistamat odotukset julkiselle sektorille*. Järjestöihin kohdistuvat odotukset tulevat lähinnä julkiselta sektorilta, mutta odotuksia voivat asettaa myös palvelunkäyttäjät. Näitä yläluokkia alaluokkineen käsitellään kahdessa seuraavassa luvussa.

4.3.1 Järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyö

Aineistossa järjestöjen kerrotaan tekevän yhteistyötä julkisen sektorin kanssa monella eri tasolla sekä monin eri tavoin. Rahoituksen taustalla voivat olla kuntien lisäksi esimerkiksi Työvoimahallinto tai Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus eli STEA¹¹. Rahoitukseen liittyen järjestöjen on toimitettava tilaajalle raportteja, selvityksiä ja tilityksiä. Yhteistyö ei kuitenkaan ole vain järjestöjen rahoitukseen ja tilaaja-tuottaja -malliin liittyvää, vaan paljon monipuolisempaa. Järjestösektori tekee

¹¹ ”Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen valtionapuviranomainen, joka hallinnoi Veikkaus Oy:n pelituotoista sosiaali- ja terveysjärjestöjen yleishyödyllisiin, terveyttä ja hyvinvointia edistäviin hankkeisiin kohdistuvia avustuksia” (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) 2018).

paljon yhteistyötä julkisen sektorin kanssa mielenterveyshäiriöiden hoidon yhteydessä. Lisäksi järjestöt voivat tehdä yhteistyötä kunnan kanssa esimerkiksi osallistumalla kilpailutusten valmisteluihin, erilaisiin tilaisuuksiin, työpajoihin ja suunnitteluryhmiin. Järjestöt voivat järjestää yhteisiä koulutuksia julkisen sektorin kanssa, jolloin paikalla on sekä kolmannen että julkisen sektorin edustaja. Yhteistyö myös ilmenee julkisen sektorin ohjatessa asiakkaitaan järjestöjen palveluiden käyttäjiksi. Lisäksi järjestöjen hallituksissa tai hankkeiden ohjausryhmissä voi olla mukana kuntapäättäjiä tai julkisen sektorin asiantuntijoita. Järjestön ja kunnan välillä voi olla myös yhteistyöhankkeita ja julkinen sektori voi tarjota esimerkiksi tilojaan järjestöjen käyttöön. Paikalliset kumppanuusyhdistykset mainitaan eräänä järjestöjen ja kaupunkien välisen yhteistyön mahdollistajina. Niiden kautta on järjestetty muun muassa erilaisia tapaamisia sekä projekteja järjestöiden ja julkisen sektorin välille.

Julkisen ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä luonnehditaan muun muassa vuorovaikutteiseksi ja tasapuoliseksi. Keskustelun ja kumppanuuden tärkeyttä korostetaan julkisen sektorin ja järjestöjen välisissä suhteissa. Järjestöjen kerrotaan olevan vastaanottavaisia julkiselta sektorilta tulevalle palautteelle ja myös tekevän kehittämistyötä sen pohjalta yhdessä esimerkiksi kunnan kanssa. Julkisen toimijan ja järjestöiden välillä kerrotaan olevan keskustelukanavia, jotka koetaan hyvin merkittäviksi.

Musta se on vähän puolin ja toisin meillä että, kyllähän julkinen puoli on ainakin musta hyvin kuunnellu meidän mielipiteitä, tullut mukaan meidän ehdottamiin juttuihin, esimerkiksi näihin ohjausryhmiin mistä on ollut puhetta. Ja toisaalta sitten taas kyllä me ollaan oltu mukana kun julkinen puoli on toivonut jotakin niin, työpalaveria tai, -- ja ollaan mietitty yhdessä että mitä voitais tehdä jollekin tietylle asiakaskunnalle ja tämmösti.

Pääasiassa aineistossa esiintyy positiivista suhtautumista siihen, kuinka julkinen sektori osallistaa järjestöpuolta mielenterveyspalveluiden kehittämiseen. Julkinen sektori ottaa järjestöjä mukaan esimerkiksi kutsumalla kokemusasiantuntijoita työryhmiin tai pyytämällä erilaisia selvitystöitä ja julkilausuntoja järjestöiltä. Yleisesti aineistossa koetaan, että julkinen sektori luottaa järjestöissä olevaan osaamiseen ja ammattitaitoon sekä pitää järjestösektorin mielipiteitä tärkeinä. Järjestöjen ja julkisen sektorin välinen yhteistyösuhde koetaan pääasiassa vastavuoroiseksi ja tasapuoliseksi, mutta aineistossa esiintyy myös näkemyksiä, joiden mukaan nämä eivät aina toteudu. Erään näkemyksen mukaan julkinen sektori ei anna tarpeeksi tunnustusta ja arvostusta pienille mielenterveysalalla toimiville järjestöille. Lisäksi kerrotaan, että vain osa järjestöistä on mukana esimerkiksi sote-uudistuksen valmistelussa ja päätöksentekoprosesseissa. Aineiston mukaan järjestöjen merkitystä ei

kuntapuolella aina tunnuta ymmärtävän ja sen suhteen järjestöpuolella toivotaankin, että tapahtuisi vielä kehitystä. Joidenkin näkemysten mukaan on myös epävarmuutta siitä, jatkuuko kuntien ja järjestöjen välinen kumppanuus sellaisenaan kuin se nyt on. Järjestöjä voitaisiin myös enemmän osallistaa esimerkiksi strategioiden valmisteluvaiheeseen. Jyrkimpien näkemysten mukaan kunta ei suoraan osallista järjestöjä ollenkaan tai osallistaminen tuntuu vain muodollisuudelta. Tällöin koetaan, että järjestöjen mielipiteellä ei välttämättä ole mitään vaikutusta julkisen sektorin päätöksiin esimerkiksi lakkauttaa jokin palvelu.

Että kyllä se semmonen varsinainen, jos mää ajattelen mitä kehittäminen on, että se olis semmosta mukaan ottamista ja yhdessä tekemistä, kuulluksi tulemistä tai dialogista hommaa niin, ei mulla ei ihan semmosesta ole havaintoa.

Järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyömuodoissa, kuten järjestöjen tuottaessa palveluita julkiselle sektorille, on järjestöjen toiminta aineiston mukaan verrattain itsenäistä. Järjestöt saavat esimerkiksi itse määritellä palveluidensa sisällön. Joillakin järjestöillä toimintaa ohjaavat kattojärjestön arvot ja ohjeistukset, mutta nämä eivät koskaan tule julkiselta sektorilta. Pääasiassa aineistossa kerrotaan järjestöjen saavan apua ja tukea julkiselta toimijalta tilanteesta riippuen, mutta joissakin tilanteissa järjestöt ovat joutuneet pärjäämään omillaan. Tähän liittyen mainitaan, että mitä suuremmasta kunnasta on kyse, sitä enemmän järjestön pitää pystyä pärjäämään itsenäisesti. Järjestöjen itsenäisyyttä puolestaan rajoittavat muun muassa rahoitukseen liittyvät määräykset ja ohjeet sekä rahoittajan edellytykset mihin rahoitus tulee käyttä.

4.3.2 Sektoreiden toisiinsa kohdistamat odotukset

Aineistossa korostuu, että julkisen sektorin osoittamat odotukset järjestösektorille voivat olla suuria. Jotkin odotukset sisältyvät julkisen sektorin ja järjestöjen välille solmittaviin sopimuksiin. Tällaisiin edellytyksiin saattaa esimerkiksi kuulua järjestön osallistuminen kehittämistyöhön. Erään näkemyksen mukaan julkinen sektori odottaa järjestöjen hoitavan kotiutetut potilaat ja antavan heille turvaa. Toisinaan julkisen toimijan kerrotaan kohdistavan jopa epärealistisia odotuksia järjestösektorille. Seuraavassa näkemyksessä pohditaan järjestöille jäävän vastuun suuruutta ja vaativuutta:

Meillä on tänä päivänä se yhteiskunta vähän sillai rakentunu että meillä on nämä yritykset mitkä kuorii kermat päältä ja ottaa helpot rahaa tuovat asiakkaat, sitten kunta mikä hoitaa tämmösiä vähä vaikeampia asiakkaita ja mitkä ei yrityksiä kiinnosta ja sitten nämä kaikkein vaikeimmat, esimerkiksi nämä traumaattiset maahanmuuttajat, ja heidän mielenterveyspalvelunsa ja kaikki muut, niin yhteiskunta ei ota näistä vastuuta, vaan että nämä jää järjestöille. -- Järjestö- vapaaehtoistoimi hoitaa sitten viimekädessä kuitenkin ne kaikkein ehkä vaikeimmat jutut.

Aineiston mukaan julkinen sektori kohdistaa järjestöihin odotuksia enenevissä määrin, sillä esimerkiksi kokemusasiantuntijuuden myötä järjestöpuolella on kohdattu enemmän julkiselta puolelta tulleita odotuksia kuin ennen. Toisaalta kokemusasiantuntijuuden myötä julkisen sektorin kerrotaan alkaneen kuunnella enemmän järjestöjä. Julkisen sektorin kerrotaan lisäksi odottavan järjestösektorin täydentävän palveluitaan ja sektoreiden välisen vuoropuhelun olevan hedelmällistä. Myös julkisten palveluiden kuormittuessa julkinen sektori saattaa odottaa järjestöjen paikkaavan jättämiään puutteita:

Kyllä se julkinen sektori, mä luulen että ainakin kuulee niitä että -- katseet kääntyy järjestöihin päin että jos heillä on pitkät jonot taikka ei pystytä tuottaa niitä palveluita, niin että järjestöt paikkaa niitä asioita sitten, varmaan niinkin päin.

Aineistossa esitetyn näkemyksen mukaan molemmat sektorit odottavat tiedottamisen tapahtuvan puolin ja toisin. Järjestösektori myös odottaa, että julkisen puolen toiminta olisi mahdollisimman avointa ja pitkäjänteistä. Lisäksi järjestöt kohdistavat julkiselle sektorille odotuksia rahoituksen suhteen. Tällä viitataan muun muassa tulevaan sote-uudistukseen, jonka myötä järjestöissä toivotaan, että julkinen sektori ottaa vastuuta rahoituksesta ja toimitiloista sekä sitä kautta myös palveluiden säilymisestä. Järjestöt odottavat julkiselta sektorilta myös valmiutta yhteistyöhön, kumppanuutta sekä sektorin olevan vastaanottavainen järjestöistä tulevalle tiedolle. Ennen kaikkea järjestöt odottavat, että kaikki järjestöt niiden koosta riippumatta saisivat tunnustusta ja arvostusta julkiselta sektorilta.

4.4 Kehittämistyön luonne järjestösektorilla

Aineiston analyysiprosessissa *Kehittämistyön luonne järjestösektorilla* muodostui kokonsa puolesta merkittävimmäksi pääluokaksi. Tämän johdosta sen esittelemiseen on käytetty muihin pääluokkiin verrattuna eniten tilaa. *Kehittämistyön luonne järjestösektorilla* jakaantuu kolmeen yläluokkaan: *Järjestöjen kehittämistyö käytännössä*, *Kehittämisen mahdollistajat ja helpottajat* sekä *Kehittämisen rajoitteet ja haasteet*. Jokaisella yläluokalla on useita alaluokkia, joita käsitellään tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Aineistosta ilmenee, että järjestöt voivat olla kehittämistyössä usealla eri tavalla mukana aina järjestön sisäisestä kehittämisestä paikallisen tason kehittämiseen ja siitä ylöspäin kansalliselle tasolle saakka. Pääasiassa tärkeänä pidettävä järjestöjen kehittämistyö voi olla hyvinkin laajaa ja monipuolista tai se voi koostua pienistä arkityötä lähellä olevista asioista. Aineistossa esiintyy useita erilaisia kehittämisen määritelmiä, joissa se nähdään muun muassa yhteistyönä muiden järjestöjen kanssa, hyvien käytäntöjen luomisena, tiedon levittämisenä ja tuottamisena kansalliselle tasolle, asiakastarpeisiin vastaamisena tai käytännön tuomisena mukaan kehittämistyöhön. Kehittäminen ymmärretään myös siten, että ensin tarkastellaan mitä puuttuu ja sitten tämän pohjalta aloitetaan kehittämistyö. Kehittämistyöksi mainitaan myös kokemusasiantuntijuuden kehittäminen sekä edistävä- ja ennaltaehkäisevä työ, jotka jo itsessään katsotaan eräänlaisiksi kehittämistyön muodoiksi.

4.4.1 Järjestöjen kehittämistyö käytännössä

Käytännössä järjestöjen osallistuminen kehittämistyöhön tarkoittaa ensinnäkin sitä, että järjestöt voivat halutessaan osallistua esimerkiksi erilaisiin kehittäjäfoorumeille tai kehittämishankkeisiin. Jälkimmäisistä esimerkkinä mainitaan aineistossa muun muassa Järjestö 2.0 -ohjelma¹². Toiseksi järjestöjen kehittäminen voi tapahtua myös olemalla mukana hallituksen kärkihankkeissa tai lainsäädännön valmistelussa erilaisten edustajistojen ja työryhmien kautta. Lisäksi mainitaan kehittämistyö Suomen sosiaalipsykiatristen yhteisöjen keskusliiton ja Mielenterveys- ja päihdetyön yhteistyöverkoston (MPNet) kautta. Erityisesti jälkimmäistä korostetaan järjestöjen kehittämistyön yhteydessä.

Sitten meillä on tietysti tämä Suomen sosiaalipsykiatristen yhdistysten keskusliitto, jossa me ollaan mukana toiminnassa -- ja näitä on erilaisissa MPNet ja muissa verkostoissa jo pitkään pohdittu -- Sieltä on nämä tietyt periaatteet ja ikään kuin arvot, ideologia johdettu myös sitten tähän meidän toimintaan että, ja se on siis tällaista ihan tietysti kansallisen tason kehittämistyötä kun se on ympäri Suomen nämä.

Kuten vaikuttaminen kansalliselle tasolle, voi kehittäminenkin tapahtua suoraan järjestötasolta kansalliselle tasolle tai epäsuorasti muun muassa kattojärjestön kautta. Esimerkiksi viestintä kattojärjestön kanssa tai aloitteiden vieminen kattojärjestöön katsotaan eräiksi kehittämisen tavoiksi.

¹² Järjestö 2.0: mukana muutoksessa -ohjelma on yksi kolmesta Suomi 100 -avustusohjelmasta, jotka on suunniteltu ajalle 2017–2020. Ohjelmien tarkoituksena on eriarvoisuuden vähentäminen, työikäisten toimintakyvyn parantaminen sekä järjestötoiminnan kehittäminen. Järjestö 2.0 -ohjelman tavoitteena on parantaa kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia sote- ja maakuntauudistukseen liittyen. (SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry 2018.)

Paikallistason järjestöillä on myös yhteistyötä varten perustettujen paikallisten kumppanuusyhdistysten kautta mahdollisuus päästä mukaan kehittämiseen ja sitä kautta sote-uudistuksen valmisteluun. *Järjestöjen kehittäminen käytännössä* -luokkaan liittyvät olennaisesti myös näkemykset siitä, millaisista asioista kehittämistyön prosessi muodostuu, millaista kehittäminen paikallisella tasolla on, millainen kehittämisen suhde on järjestöjen arkityöhön sekä mitkä osapuolet ovat kehittämistyössä mukana. Näistä muodostuvat *Järjestöjen kehittäminen käytännössä* -luokan neljä alaluokkaa, joita käsitellään tarkemmin seuraavaksi.

Kehittämistyön prosessi

Kehittämistyötä luonnehditaan aineistossa aikaa vieväksi, jopa useita vuosia vaativaksi toiminnaksi. Erään näkemyksen mukaan kehittäminen ei voi lähteä ylhäältä alaspäin, vaan kehittämisen tulee lähteä liikkeelle palveluiden käyttäjistä. Kehittämistyön lähtökohtana korostuvatkin erityisesti asiakkaiden tarpeet. Kehittämisen kerrotaan alkavan palveluiden tarpeen tunnistamisesta, jonka jälkeen lähdetään myymään palvelua ja tekemään kehittämistyötä. Erään näkemyksen mukaan kehittäminen on prosessi, joka koostuu useista eri vaiheista:

Että se kehittäminen on sitä, että mietitään niitä että mikä se nykytilanne on ja mitä kohti mennään, ja sitten mietitään niitä välineitä että millä me päästäisiin sitten näihin tavoitteisiin, ja sitten se arviointi että miten me ollaan onnistuttu.

Toisen näkemyksen mukaan kehittämistyö tapahtuu yksittäisen henkilön sijasta ison organisaation toimesta, vaikka yksittäinen henkilö voikin toimia aloitteen tekijänä. Tällä tarkoitetaan, että jokin muutostarve saattaa näyttäytyä järjestön työntekijöille jo hyvin varhaisessa vaiheessa, jolloin siihen reagoidaan saman tien. Myös kehityksen tulokset saattavat tällöin näyttäytyä työntekijöille varhaisemmassa vaiheessa kuin palveluiden loppukäyttäjille. Lisäksi kerrotaan, että kehittämistoimintaa seurataan sekä arvioidaan ja järjestöt pyrkivät kehittämisellään hyviin tuloksiin. Esimerkiksi erään järjestön hanketyössä korostetaan pyrkimystä siihen, että kehitetyt mallit jäisivät käytäntöön. Tällöin kehittämistyö ei pääty hankkeen loppumiseen, vaan jatkuu vielä sen jälkeenkin. Käytäntöön juurtuminen mainitaan tärkeänä osana kehittämistyön prosessia.

Paikallistason kehittäminen

Aineistossa korostuu kansallisen tason kehittämistyön lisäksi paikallisen tason kehittämistyö. Tähän liittyy myös järjestöjen sisäinen kehittäminen. Järjestöjen oman toiminnan kehittäminen katsotaan

osaksi laajemmalla tasolla tapahtuvaa kehittämistä. Järjestöissä tehtävän arkityön ohella oman toiminnan kehittäminen katsotaan tärkeäksi osaksi järjestöjen olemassaoloa. Tärkeänä päämääränä lisäksi mainitaan arkityöstä poikkeaviin laajempiin tavoitteisiin pyrkiminen. Järjestöjen sisäinen kehittäminen voi tapahtua esimerkiksi kehittämällä omia palveluita tai niiden saatavuutta. Lisäksi mainitaan kehittämispäivät, järjestön uuden strategian muodostaminen sekä viikkopalaverit, joissa kehittäminen on mukana yhtenä käsiteltävänä asiana.

Paikallisen tason kehittämistyöllä viitataan muun muassa Pirkanmaalla tapahtuvaan alueelliseen vaikuttamiseen tai edunvalvontatyöhön. Esimerkiksi Pirkanmaalla on paljon osallistumismahdollisuuksia kehittämistyöhön työryhmien ja yhteistyömahdollisuuksien muodoissa sekä antaen lausuntoja paikallisella tasolla. Erään näkemyksen mukaan valtakunnallisen tason kehittämistyö on pienimuotoista, mutta paikallisella tasolla sen sijaan merkittävämpää. Järjestöt voivat paikallisella tasolla pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi paikalliseen politiikkaan, kun taas keskusjärjestö pyrkii osaltaan vaikuttamaan kansalliseen politiikkaan:

Keskusliiton rooli on lähinnä se että he vie eduskuntaan, ministeriöihin ja tällai enemmän, ja me taas sitten täällä meidän alueella niin vaikutetaan tähän meidän kuntien päätöksentekoon, ja sitte, toki me, meillä on yhteydet esimerkiksi meidän alueen kansanedustajiin, elikkä Pirkanmaan kansanedustajiin.

Kehittämistyön suhde järjestöjen arkityöhön

Aineistossa korostuu, että järjestöissä tapahtuva kehittäminen on pääasiassa osa arkityötä. Kehittäminen nähdään niin arkityön ohella tehtävänä työnä kuin täysin siitä erillisenä asiana. Jälkimmäisen kohdalla tarkoitetaan esimerkiksi erillisiä kehittämiseen liittyviä hankkeita. Kehittämiseen liittyvän hanketyön kerrotaan olevan toisinaan myös arjessa läsnä ja hankkeet sulautetaan osaksi arkityötä. Lisäksi mainitaan, että suuret kehittämistoimet vaikuttavat aina arkeen.

Niin kyllä kehittämistoiminta on ollut meidän yhdistyksessä jollakin tavalla sisäänrakennettuna koko sen toiminta-ajan että sitä on tehty oman työn ohessa, mutta myös erillisenä tämmösinä juttuina ja hankkeina että.

-- [S]e kehittäminen, se halutaan nähdä et se on ihan konkreettinen osa sitä jokapäivästä työtä -- Sanotaan näin et se on ihan joka tasolla sieltä yksittäisten asiakkaitten osallisuudesta sinne hallitukseen ja yhdistyksen jäsenkokoukseen läsnä kyllä se kehittäminen ihan joka päivä että -- et se on melkein yhtä suuri kuin tämä työ.

Varsinaista kehittämistyötä ei kuitenkaan aina nähdä osana arkea. Todellisuudessa kehittäminen saattaa olla siellä läsnä, mutta se on moninaisuutensa vuoksi tiedostamatonta. Aineiston mukaan kehittämistä onkin vaikea hahmottaa, sillä sen katsotaan olevan kaikessa läsnä. Kehittämistoiminta voi näyttäytyä järjestön arjessa esimerkiksi siten, että järjestössä on oma kehittämispäällikön toimi. Kokemusasiantuntijuuden kehittäminen, keskustelut kattojärjestön kanssa sekä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa mainitaan lisäksi arjessa tehtävinä kehittämistyön muotoina. Aineistossa myös katsotaan muun muassa hankkeisiin liittyvän rahoituksen hakeminen osaksi jokapäiväistä järjestöjen kehittämistyötä.

Kehittämistyön osalliset

Kehittämisprosessi lähtee usein liikkeelle palveluiden käyttäjistä ja heidän tarpeistaan, kuten on aiemmin todettu. Palveluiden käyttäjiä on kuitenkin tärkeää osallistaa myös tämän jälkeen tapahtuvaan järjestöissä tehtävään kehittämistyöhön. Tällöin palveluiden käyttäjät ovat mukana niin suunnittelussa, kehittämisessä kuin toteuttamisessakin. Erään aineiston esimerkin mukaan asiakkaat voivat osallistua asiakasneuvostoon, jonka tehtävänä on kokoontua arvioimaan palveluita sekä antaa palautetta ja kehitysehdotuksia järjestön toiminnoista. Toisen näkemyksen mukaan asiakkailta tulee herkästi palautetta, mutta ne eivät yleensä koske laajoja kehittämiseen liittyviä kokonaisuuksia. Kehittämiskohteiden arvioinnin kerrotaan jäävän lopulta usein työntekijöiden vastuulle. Palvelunkäyttäjien kohdalla suoran suullisen tai kirjoitetun palautteen ohella tärkeäksi palautteeksi tulkitaan asiakkaiden käytös. Palveluiden käyttäjien mielipidettä ja palautetta pidetään tärkeänä niin järjestöjen toiminnan kuin kehittämistyönkin kannalta.

Asiakkaiden osallistaminen voi tapahtua myös kokemusasiantuntijatoimintaa vahvistamalla. Kokemusasiantuntijoita hyödynnetään esimerkiksi järjestöjen strategioiden suunnitteluissa. Kokemusasiantuntijoiden kerrotaan lisäksi pääsevän yhdessä työntekijöiden kanssa mukaan erilaisiin suunnitteluryhmiin. Aineistossa mainitaankin, että kehittämistyössä tarvitaan niin järjestötyöntekijöiden kuin palvelunkäyttäjienkin asiantuntijuutta. Kehittämistyön yhteydessä tärkeänä mainitaan dialogi työntekijöiden ja asiakkaiden välillä. Puolestaan kehittämisen lähtökohtana voivat palveluiden käyttäjien lisäksi olla järjestöjen työntekijät, sillä kehittämisen kerrotaan toisaalta lähtevän liikkeelle järjestön omista ihmisistä. Palvelunkäyttäjät kuitenkin korostuvat aineistossa kehittämistyön osallisina huomattavasti enemmän kuin järjestöjen omat työntekijät.

4.4.2 Kehittämisen mahdollistajat ja helpottajat

Aineiston mukaan järjestöissä tehtävän kehittämistyön mahdollistavat pääasiassa riittävä aika ja tila, dialogi muiden toimijoiden kanssa, järjestön toimintamalli sekä näkyvyys ja julkisuus. Järjestöjen katsotaan itse pystyvän parhaiten vaikuttamaan näkyvyyteen ja julkisuuteen, sillä järjestöt voisivat tuoda niissä piilevää osaamistaan enemmän itse esille. Kehittäminen monesti katsotaan visioiden toteuttamiseksi luovia keinoja sekä mielikuvitusta hyödyntäen. Tällöin järjestöjen sisäisten visionäärien merkitys korostuu. Järjestöjen luonteeseen kuuluvan ihmisläheisyyden katsotaan lisäksi edesauttavan kehittämistyötä. Järjestöjen saama palaute ja yhä myönteisempi yleinen suhtautuminen mielenterveyshäiriöihin luovat edellytyksiä palveluiden kehittämiseksi. Myös toimintaympäristön tuntemus helpottaa kehittämistyön tekemistä esimerkiksi sote-uudistuksen yhteydessä. Nykyisen toimintaympäristön tuntemuksen lisäksi aineistossa mainitaan, että järjestöjen tulisi pyrkiä jatkuvasti ennakoimaan ja olemaan aikaansa edellä.

Edelleen kehittämistyötä helpottaisivat kansallisen tason ohjelmat, kuten itsemurhien ehkäisyohjelma sekä huomion kiinnittäminen hoidon tasalaatuisuuteen muun muassa hyvien käytäntöjen ja mallien kehittämisen kautta. Kehittämiseen liittyviä foorumeita toivotaan enemmän ja myös ulkomailta voitaisiin ottaa oppia mielenterveyspalveluiden kehittämiseen liittyen. Kehittämisen mahdollistajista ja helpottajista korostuvat aineistossa erityisesti muiden toimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyvät asiat, järjestöjen yleiset kehittämistä edistävät vahvuudet, järjestöjen sisällä oleva halu kehittämiseen sekä tulevaisuuteen liittyvät positiivisiksi koetut muutossuunnat. Nämä muodostavat *Kehittämisen mahdollistajat ja helpottajat* -luokan neljä alaluokkaa.

Yhteistyö muiden toimijoiden kanssa

Aineistossa verkostot ja yhteistyökumppanit katsotaan erityisen tärkeiksi osiksi kehittämistä. Järjestöjen ja julkisen sektorin yhteistyötä käsiteltiin jo aiemmin liittyen järjestösektorin asemaan suhteessa julkiseen sektoriin ja se on lisäksi yksi kehittämistyön mahdollistavista asioista. Aineistossa korostetaan etenkin sitä, että kun järjestöt katsotaan tasavertaisiksi kumppaneiksi, niitä arvostetaan ja niiden esittämälle tiedolle ollaan vastaanottavaisia. Järjestöjen saaman arvostuksen seurauksena ne saavat enemmän tilaa tehdä kehittämistyötä, sillä tällöin niiden osaamiseen luotetaan. Järjestöjen ulkopuolella olevien toimijoiden ja etenkin julkisen sektorin myönteisten asenteiden katsotaan helpottavan järjestöjen tekemää kehittämistyötä. Lisäksi aineistossa korostuvat yhteistyösuhteet julkisen sektorin ohella muihin sidosryhmiin. Esimerkiksi kilpailutuksia laadittaessa järjestöjen ja

julkisen sektorin ohella suunnittelussa on kolmantena osapuolena mukana yksityinen sektori. Kehittämistä mahdollistavina verkostoihin liittyvinä kanavina mainitaan muun muassa jo edellä esille tullut MPNet sekä yhteistyösuhteiden solmimista avustavat kumppanuusyhdistykset. Yhteistyön ja verkostojen hyödyiksi luetellaan muun muassa rajapinnoilla syntyvät oivallukset ja ideat sekä hedelmälliset keskustelut:

Että jos miettii sitä kehittämistyötä ja sitä jalkauttamista ja muuta, mitä sitä sitten tehdäänkin, jotain hyviä tuloksia saada aikaiseksi, niin jos ei sinulla ole verkostoja olemassa niin kyllä se aika irralliseksi jää, ja toisaalta yhteistyökumppaneilta ja verkostoista saa aika helpolla hyviä ajatuksia ja ideoita ja synergiaa tulee siitä kun miettii näitä rajapintoja että, mikä on oma toiminta ja muuta niin, niin näistä keskusteleminen on yleensä kauhean hedelmällistä.

Lisäksi niillä paikallisjärjestöillä, joilla on oma valtakunnallisella tasolla toimiva kattojärjestö, korostetaan vuoropuhelua näiden kahden välillä. Myös keskusliittojen kerrotaan mahdollistavan kehittämistoiminnalle tärkeää yhteistyötä, sillä niiden kautta jäsenenä olevat paikallistason järjestöt pääsevät luomaan yhteistyösuhteita keskenään. Paikallisjärjestöjen välillä katsotaan olevan merkittävää yhteistyötä ja sen uskotaan lisääntyvän entisestään. Paikallisen tason kumppanuusyhdistykset auttavat solmimaan yhteistyösuhteita julkisen sektorin lisäksi myös järjestöjen välille. Yhteistyösuhteita solmimalla järjestöt pyrkivät yhdessä varautumaan muun muassa tuleviin sote-uudistuksen tuomiin muutoksiin. Kritiikkinä aineistossa esitetään, että järjestöjen välillä voisi olla vieläkin enemmän yhteistyötä. Aineiston mukaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen välinen yhteistyö on vähäistä verrattuna esimerkiksi kulttuuripuolen järjestöjen väliseen yhteistyöhön. Järjestöt voisivat enemmän hyödyntää edellä esille tullutta joukkovoimaa, jolloin kehittämistyökin etenisi tehokkaammin.

Järjestöjen vahvuudet

Aineistosta ilmenee järjestöillä olevan muihin tahoihin verrattuna tiettyjä vahvuuksia ja erityispiirteitä, jotka edesauttavat niiden kehittämistyötä. Esimerkiksi järjestöjen toiminnan lähtökohdat katsotaan niiden vahvuudeksi. Aineiston mukaan tällä tarkoitetaan järjestön toiminnan perustumista arvopohjaan, johon kuuluu ehkäisevä mielenterveystyö sekä mielenterveyden ja mielenterveystaitojen edistäminen. Julkinen sektori ja järjestöt eroavat tällöin selkeästi toisistaan, sillä järjestöjen kerrotaan keskittyvän mielenterveyden edistämiseen sairauspuheen sijasta, kun taas julkisen sektorin katsotaan keskittyvän hoitoon. Lisäksi kerrotaan, että järjestösektorilla pyrkimyksenä on asiakkaan ja työntekijän tasavertaisuuden saavuttaminen ja kehittämistyön

tekeminen alhaalta ylöspäin. Myös järjestöjen matala kynnys ja anonymiteetin korostaminen katsotaan niiden vahvuuksiksi. Anonymiteetin korostaminen toteutuu järjestöissä muun muassa sillä tavoin, että palveluiden piiriin on mahdollista päästä ilman lähetettä.

Aineiston mukaan erääksi tärkeimmäksi järjestöjen vahvuudeksi nimetään niiden ketteryys. Tällä tarkoitetaan, että järjestöt pystyvät vastaamaan nopeasti kysyntään ja reagoimaan muuttuviin olosuhteisiin. Lisäksi vahvuutena korostuu matala byrokratia, sillä byrokratian puuttuessa järjestöjen organisaatiomalli ja rakenteet mahdollistavat uusien asioiden kokeilemisen sekä luovuuden ja vapauden. Myös vapaaehtoistyön katsotaan mahdollistavan monien uusien asioiden kokeilemisen. Aineistossa todetaan, että kehittämistyön ansiosta järjestötyöntekijöiden pitää arvioida omaa työskentelyään ja osaamistaan jatkuvasti, jolloin myös suhtautuminen työhön saa positiivisen merkityksen. Lisäksi kuvaillaan, että järjestösektorille karttuu syvällistä osaamista. Tämä koetaan järjestösektorilla siten, että järjestöjen työskentelyn tapahtuessa lähellä asiakasrajapintaa, järjestöt ovat suoraan kosketuksissa tärkeisiin kokemuksiin ja tietoon. Nämä puolestaan eivät välttämättä koskaan pääse julkiselle sektorille asti.

[S]e on minun mielestäni juuri se järjestöjen voimavara ja se minkä takia niitä kannattaa pitää tässä palvelujärjestelmässä mukana, että ne taipuu huomattavasti notkeammin kaikenlaisiin kokeiluihin.

Kehittämishalu

Kuten edellä tulee esille, järjestöillä on mittava määrä erilaisia tapoja osallistua kehittämiseen. Aineisto antaa viitteitä siitä, että järjestöjen osallistuminen kehittämistyöhön vaihtelee suuresti. Kehittämismahdollisuuksia on monia, mutta joissakin järjestöissä ei ole nähty tarpeelliseksi lähteä niihin mukaan. Toisissa järjestöissä puolestaan kehittämisen kerrotaan olevan hyvin aktiivista ja jokapäiväistä, jolloin tämä näkyy merkittävänä panostuksena kehittämistyöhön ja pyrkimyksinä olla kehittämishankkeissa mukana. Eräässä järjestössä henkilöstön kerrotaan olevan niin kehittämismyönteistä, että henkilökunnan innostusta joudutaan välillä hillitsemään. Vaikka kehittämisen ilmapiiri on järjestöissä koko ajan läsnä, esiintyy toisinaan muutosvastarintaa. Sen katsotaan kuitenkin kuuluvan luonnollisena osana prosessiin eikä sen koeta haittaavan itse kehittämistyötä.

Aineiston mukaan kehittämistyössä on tärkeää, että järjestö on kehittämisorientoitunut. Niin järjestön työntekijöiden kuin asiakkaidenkin kehittämismyönteisyyden ajatellaan edistävän järjestöjen

kehittämistyötä. Lisäksi kerrotaan, että järjestön kulttuurin tulisi olla avointa kehittämiselle ja järjestössä tulisi vallita kehittämisen vire ympärillä olevan toiminnan ja palveluiden muuttuessa jatkuvasti. Aineistossa todetaankin, että järjestöjen ja muiden toimijoiden on hyväksyttävä muuttuva maailma ja pysyttävä siinä mukana.

Positiivisiksi koetut muutossuunnat

Erään aineistossa esiintyvän käsityksen mukaan kehitys mielenterveyspalveluissa on paraikaa vauhdissa ja tulee pysymään käynnissä myös tulevaisuudessa. Toisaalta myös toivotaan, että järjestöt olisivat entistä merkittävämpiä toimijoita jatkossa. Järjestöt voivat korostaa omaa merkitystään tarjoamalla jotakin sellaista, mitä julkinen sektori ei pysty tarjoamaan. Esimerkiksi ennaltaehkäisevään työhön järjestöjen kerrotaan pystyvän panostamaan julkista sektoria paremmin. Lisäksi uskotaan, että kuntasektori ei kykene jatkossa selviytymään sille asetetuista tehtävistä yksin, jolloin tilaa tulee muille toimijoille kuten järjestöille.

No mä ajattelen et ainakin on annettavaa paljon, ihan varmasti. Mutta sitten se just, että miten sitten muut toimijat on valmiita siihen yhteistyöhön, niin se on taas eri asia. Mutta uskon että, kyllä siis varmasti on jo merkittäviä toimijoita ja vois varmasti olla vielä enemmänkin, annettavaa löytyy.

Niin kyllähän se järjestöjen rooli varmaan kasvaa koko aika, mä luulen. Mikä se yleinen suuntaus on että, valtio dumppaa kunnille tehtäviä, et kunnat dumppaa niitä muille, niin tavallaan et se kuntayksikkö rupee tukehtumaan siinä.

Aineistossa toivotaan, että muun muassa verkostotoimintaan panostavien kansallisen tason järjestöjen rooli kasvaisi ja myös pienille järjestöille olisi jatkossakin oma paikkansa. Joidenkin näkemysten mukaan järjestöjen roolin uskotaan kasvavan ja järjestöillä olevan mahdollisuus kehittää sitä. Järjestöissä tehtävän ehkäisevän mielenterveystyön lisäksi pidetään todennäköisenä, että järjestöillä tulee olemaan entistä tärkeämpi rooli asiakkaiden puolestapuhujina ja edunvalvojina. Lisäksi mainitaan, että vaikutusmahdollisuudet tulevat lisääntymään kansallisen tason ohella myös kansainvälisellä tasolla. Järjestöjen kannalta tulevaisuudessa merkittävinä asioina mainitaan järjestöjen vertaistuen tarjoaminen, asioiden esille tuominen ja tiedottaminen sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden mahdollistaminen. Järjestöjen nykyisten tehtävien uskotaan korostuvan entisestään ja olevan tarpeellisia. Järjestöillä koetaan jo nyt olevan oma paikkansa mielenterveystyössä ja niillä katsotaan olevan mahdollisuus pitää paikkansa tulevaisuudessakin.

4.4.3 Kehittämisen rajoitteet ja haasteet

Aineistossa muutosten kerrotaan olevan alati läsnä järjestöjen työssä. Kehittämiskohteita on monia, mutta ongelmaksi saattaa muodostua, ettei kaikkea voida kehittää. Tällöin kehittämistä joudutaan rajaamaan käytettävissä olevien resurssien kuten rahan ja ajan mukaan. Kehittämiskohteina olevien palveluiden priorisointi puolestaan aiheuttaa omat haasteensa ja tämän kerrotaan tekevän hallaa jopa koko palvelujärjestelmälle. Haasteita asettaa myös asiantuntijoiden ja asiakkaiden saaminen kentältä mukaan kehittämiseen sekä oikeiden kehittämiskohteiden tunnistaminen, jota vaikeuttavat erilaisten verkostojen ja foorumeiden suuri määrä. Järjestöt joutuvat monesti kokeilemaan erilaisia kanavia ennen kuin oikeat kehittämisen kanavat löytyvät. Keinoja oikeiden foorumeiden löytämiseen ei oikeastaan ole, jolloin pitää lähinnä luottaa intuitioon.

Että mihin kannattaa osallistua -- ja sit just että, ettei se koko aika mene vaan siihen että sä olet kokouksessa ja palaverissa ja suunnittelet suunnittelemisen suunnittelemista tai kehittämisen kehittämistä, vaan että oikeesti sieltä löytyis ne semmoset verkostot ja kumppanit joitten kanssa sit kannattaa viedä näitä asioita eteenpäin. Että sen mä koen tässä haasteelliseksi kun, sitä sälää on niin paljon, projektia, hanketta, verkostoa, nyt täs kohtaa on ihan pilvin pimein.

Melkein välillä joskus tulee vähän liianki sitä postia että pitäis siitä ja tästä lausua ja olla yhtä ja toista selvitystä ja palautekyselyä täyttämässä että.

Monesti kehittämistyötä joudutaan tekemään järjestöissä arjen perustyn ohella, jolloin vaarana on kehittämisen hukkuminen arkityön joukkoon. Kehittäminen ei tärkeydestään huolimatta ole tällöin ensisijaista. Myös kehittämisprosessin monivaiheisuuden kerrotaan asettavan omia haasteitaan. Kehittämistä rajoittavat yhteistyökumppaneiden vähäinen määrä ja toisinaan myös epätasa-arvoisuus järjestöjen ottamisessa mukaan kehittämiseen ja palveluiden tuottamiseen. Epätasa-arvoisuutta kerrotaan esiintyvän myös kattojärjestön ja paikallisjärjestön välillä, jolloin päätöksenteko voi tapahtua kysymättä paikallisjärjestön mielipidettä. Aineistosta myös ilmenee, että julkinen puoli ei aina anna tarpeeksi tunnustusta ja arvostusta pienille järjestöille. Lisäksi kilpailutukset mainitaan aineistossa eräänä haasteena yhteistyön tekemiselle ja kehittämistyölle. Kilpailutukset tuovat mukanaan tehtäviä, joiden hoitamiseen menee aikaa ja kehittämistyö kärsii. Kilpailutukset saatetaan järjestöissä kokea jopa palvelunkäyttäjien ihmisoikeuksia rikkovina.

Kehittämistyön haasteista mainitaan aineistossa lisäksi epämuravuusalueella toimiminen ja aiempien hanketöiden epäonnistumiset, jotka saattavat tehdä kehittämistyöstä raskasta. Kehittämistyön hyvänä puolena on usein siihen liittyvä määräaikaaisuus, mutta toisaalta tämä koetaan myös haasteena.

Esimerkiksi jonkin hankkeen päätyttyä saatetaan ajatella, että hankkeeseen liittyvä kehittämistyö olisi voinut jatkua pitempäänkin. Kehittämistyö voi jäädä kesken, sen seurauksena ei välttämättä synny tuloksia tai tulokset eivät ole käyttökelpoisia. Tällöin kehittämistyö koetaan ajanhukkana ja turhaa energiaa syövä. Myös tulosten jalkauttaminen käytäntöön vaivannäköineen voi olla hyvinkin vaikeaa ja asettaa kehittämisprosessin loppupäähän jälleen lisää haasteita. Kehittämisprosessissa järjestötasolta kerrotaan olevan pitkä matka konkreettisiin muutoksiin. Kehittämisen rajoitteista ja haasteista saavat aineistossa eniten painoarvoa kehittämiskohteet, sosiaali- ja terveysalan järjestöjen sisäiset erot, mielenterveysalan luonteeseen liittyvät asiat, rahoitukseen liittyvät asiat sekä epävarmuus tulevaisuudesta.

Kehittämiskohteet

Aineistossa mainitaan erikseen monia kehittämisen haasteisiin ja rajoitteisiin liittyviä kehittämiskohteita. Kehittämiskohteet vaikeuttavat kehittämistyötä entisestään tuodessaan mukanaan lisää ongelmia. Edellä kehittämiskohteita todettiin olevan monia, mutta niihin ei kaikkiin voida samanaikaisesti puuttua. Yleisellä tasolla aineistossa ajatellaan kehitystä tapahtuneen, mutta ei riittävästi. Kehittämistyötä tulisi itsessään kehittää ja kehittämiskohteiden tunnistamiseen tulisi panostaa entistä enemmän. Järjestöjen asemassa, roolissa ja vaikutusvallassa kerrotaan edelleen olevan jonkin verran parannettavaa. Lisäksi kerrotaan, että järjestöt pystyisivät nykyisilläkin resursseilla olemaan enemmän kehittämisessä mukana. Aineiston mukaan kehittämiselle tulisi ottaa positiivisempi lähtökohta sekä mielenterveyteen tulisi kiinnittää enemmän ja aikaisemmassa vaiheessa huomiota, ei vasta sitten kun kyseessä on jo ongelma tai sairaus. Näin ollen yhteiskuntaa tulisi kehittää laajemminkin mielenterveyshäiriöiden ennaltaehkäisy mielessä pitäen, esimerkiksi lisäämällä tietoisuutta mielen hyvinvoinnista jo varhaisessa vaiheessa lapsen kasvatusta.

Kehittämistyölle aiheuttavat haasteita myös sellaiset kehittämiskohteet, jotka liittyvät järjestöjen yhteistyösuhteisiin etenkin julkisen sektorin kanssa. Järjestöjen osallistamisessa kehittämistyöhön kerrotaan edelleen olevan kehittämisen varaa. Järjestöjen vaikutusvaltaa kehittämiseen voitaisiin lisätä nostamalla järjestöt tasa-arvoisiksi toimijoiksi julkisten toimijoiden rinnalle. Järjestöissä toivotaan julkiselta sektorilta suhtautumista järjestöihin tasavertaisina kumppaneina sekä lisää arvostusta. Myös vuoropuhelua toivotaan enemmän järjestöjen ja julkisen sektorin välille esimerkiksi sote-uudistuksen suunnitteluun tai erilaisten strategioiden muodostamiseen liittyen. Aineistossa tehdään myös huomio, jonka mukaan järjestöt voisivat itsekkin olla julkisen sektorin kanssa tehtävän

yhteistyön suhteen aktiivisempia. Lisäksi järjestöjen keskinäistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta pitäisi aineistossa esiintyvien näkemysten mukaan edelleen kehittää.

Aineistosta ilmenee, että kehittämiseen liittyviä foorumeita toivotaan vieläkin enemmän, kehittämistyöhön tulisi saada enemmän käytännön näkökulmaa, järjestöjen työntekijöiden tulisi päästä paremmin hyödyntämään omaa ammattiosaamistaan ja kokemustietoa voitaisiin hyödyntää enemmän. Palveluihin liittyvistä kehittämiskohteista puolestaan mainittiin yleisesti psykiatrinen hoito, mielenterveyspalveluiden saatavuus ja hoidon saaminen riittäväksi, hoidon tasalaatuisuus, palveluiden yhdistäminen yhden oven taakse sekä terapian tarpeeseen vastaaminen. Lisäksi itsehoitoa ja kuntoutusta tulisi aineiston mukaan viedä eteenpäin.

Jotenkin näen kyllä sen että enemmän tarvittais tässä kehittämispuolella sitä että nähtäisiin vielä miten suuri merkitys sillä sitten on ihmisten kannalta, jos he ei voi hyvin ja yhteiskunnan kannalta. Että tavallaan se, että onko meillä nyt oikeesti varaa hukata kakskymppisen elämä tai muuta että, tavallaan et se hoito pitäis olla niin hyvää ja se jatkoahoito ja kuntoutus, että me saatais nämä ihmiset takaisin tänne yhteiskuntaan, että me ei menetettäisi heitä ja aiheuttaisi sitä tietysti tämmöistä henkilökohtaista kärsimystä.

Sosiaali- ja terveysalan järjestöjen sisäiset erot

Aineistossa kerrotaan, että sosiaali- ja terveysalan järjestöjen välillä on jonkin verran eroja, jolloin huolta aiheuttaa muun muassa lähtökohdiltaan erilaisten järjestöjen niputtaminen yhteen. Järjestöt eroavat toisistaan muun muassa siten, että on vapaaehtoisvoimin toimivia järjestöjä sekä järjestöjä, joissa saattaa olla kymmeniä palkattuja työntekijöitä. Vapaaehtoisvoimin toimivilla järjestöillä on usein huonommat resurssit lähteä mukaan joihinkin yhteistyömuotoihin, kuin järjestöillä joissa on lisäksi palkattua työvoimaa. Tällöin päätöksenteko saattaa jäädä vapaaehtoisvoimin toimivien järjestöjen ulottumattomiin. Eri kokoisten järjestöjen kerrotaankin toisinaan olevan hyvin eri asemassa.

Erään aineistossa esiintyvän näkemyksen mukaan joillakin järjestöillä korostuu palveluiden tuottaminen, jolloin asioiden edistäminen jää toissijaiseksi. Järjestökentän sisällä kerrotaan olevan eroja järjestöjen suhtautumisessa vaikuttamistyöhön. Kilpailutuksissa mukana olevat järjestöt eivät välttämättä uskalla tuoda esille mielipiteitään, sillä kyseisissä järjestöissä saatetaan pelätä mielipiteiden vaikutuksia järjestöjen asemiin kilpailutuksissa. Varmemmassa asemassa olevat järjestöt uskaltavat enemmän puhua ääneen ja ovat tällöin myös enemmän mukana kehittämis- ja

vaikuttamistyössä. Kilpailutukset saattavat tällaisissa tilanteissa vaikeuttaa järjestöjen välisen yhteistyön syntymistä.

Mielenterveysalan luonne

Aineiston mukaan mielenterveysalalla kohdataan edelleen stigmaa ja leimautumista, jota esiintyy myös ammattilaisten keskuudessa. Tällöin mielenterveysongelmaa ei välttämättä nähdä ollenkaan, tai mielenterveysongelmaa ei nähdä sairautena. Myös psykiatriassa paikoillaan polkevat asenteet toimivat toisinaan järjestöjen kehittämistyön rajoitteina. Muihin erikoissairaanhoidon aloihin verrattaessa psykiatrian kehitys koetaan hitaaksi, sillä joistakin tämän päivän kehityskohteista on saatettu puhua jo vuosikymmeniä aiemmin ilman mitään edistystä. Vaikka stigman poistamisen eteen tehdään jatkuvasti töitä, toivotaan mielenterveysalaa kohtaan enemmän ymmärrystä ja yleisesti suhtautumisen muuttumista positiivisemmaksi.

Erään aineiston näkemyksen mukaan mielenterveyspalveluiden vaikuttavuutta on vaikea mitata samalla tavoin kuin muita somaattisia sairauksia. Mielenterveysongelmien moninaisuus ja luonne vaikeuttavat tulosten mittaamista. Rahoitusta puolestaan on vaikea saada ilman vaikuttavia tuloksia, vaikka rahan ei katsotakaan ratkaisevan mielenterveysongelmia. Mielenterveysongelmien ollessa epätasa-arvoisessa asemassa muihin sairauksiin nähden, saattaa rahoituskin olla pienempää ja suuntautua muualle kuin mielenterveyspalveluihin. Tällöin psykiatrian koetaan jäävän muiden lääketieteen alojen jalkoihin.

Et kun sitä ei jotenkin pystytä näyttämään sillai samoilla mittareilla kuin jotain somaattisia asioita. Että jos ajattelee esimerkiks johonkin syövän hoitoon, -- ne rahat mitä käytetään siihen -- on todella suuria asioita, suuria juttuja. Tai johonkin muihin somaattisiin juttuihin -- mut et jos ajattelee näitä mielenterveysongelmia -- kun ei niitä pysty osoittamaan että mikä on se tulos taikka vaikuttavuus tai ei pystytä näyttää semmoisilla joillakin labrakokeilla tosta heti et tol on joku tommonen vaiva nyt -- että kun nämä ongelmat on niin moninaisia ja tämmösiä --

Rahoitus

Se jolla on raha niin sillä on myös valta että eihän se siitä kai oo miksikään muuttunu.

Aineistossa korostuu, että taloudelliset reunaehdot ovat merkittävimpiä järjestöjen kehittämistyön rajoitteita. Kuten edellä todettiin, rahoituksen määrä usein aiheuttaa muun muassa sen, että kehittämiskohteita joudutaan rajaamaan. Järjestöjen koetaan olevan loppupeleissä alisteisia tilaajalle,

jonka rahoituksen varassa ne toimivat. Rahoituksen saaminen ei ole itsestäänselvyys ja jo hakuprosessi voi olla hyvin työläs. Lisäksi järjestöjen tulee hakea rahoituksia toiminnalleen jatkuvasti, sillä yhden rahoituksen saaminen ei riitä. Jos järjestö saa rahoituksen, liittyy siihen useita velvoitteita kuten määräyksiä sekä ohjeita miten rahoitus tulee käyttää, ja järjestön tulee raportoida näistä tilaajalle. Julkisen sektorin rahoitus on usein välttämätöntä järjestöissä olevan ammattitaidon ylläpitämiseksi. Rahoituksen katsotaan myös mahdollistavan järjestöjen kehittämistyötä. Mielenterveysalan järjestöissä kuitenkin koetaan, että ne eivät saa julkiselta sektorilta riittävää ymmärrystä ja arvostusta toimintaansa kohtaan, jolloin myös rahoituksen määrä jää pienemmäksi kuin järjestöissä toivotaan.

Järjestöjen rahoitusten saamiseen saattaa liittyä myös kateutta järjestöjen välillä, joka puolestaan vaikeuttaa järjestöjen välisen yhteistyön tekemistä. Aiemman näkemyksen mukaan yhteistyötä ja joukkovoimaa hyödyntäen järjestöillä voisi olla paremmat mahdollisuudet saada rahoitusta toiminnoilleen. Lisäksi kerrotaan, että rahoitukseen on yhteydessä varojen alkuperään liittyvä varjopuoli. Kun rahoitus tulee esimerkiksi STEA:lta (joka hallinnoi Veikkaus Oy:n pelituottoja) voi varojen alkuperä olla peliriippuvuuden seurausta. Peliriippuvuus on puolestaan vakava mielenterveysongelma, johon mielenterveysalan järjestöissä pyritään kiinnittämään huomiota. Tällöin järjestöjen saaman rahoituksen taustan ja järjestöjen perimmäisen tarkoituksen välillä on selkeää ristiriitaa.

Epävarmuus tulevaisuudesta

Järjestöjen tulevaisuuteen liittyvässä keskustelussa korostuvat pelot siitä, mitä sote-uudistus tuo tullessaan. Aineiston mukaan sote-uudistus aiheuttaa mielenterveysalan järjestöissä epävarmuutta siitä, mitä muutokset tarkoittavat mielenterveyspalveluiden kannalta ja mitä järjestöjen tarjoamille palveluille tapahtuu. Järjestöjen kohdalla pelätään kilpailutuksia sekä tulevaa lainsäädäntöä, kuten valinnanvapauslakia. Järjestöjen tulevaisuuden uhkakuvina mainitaan myös järjestöjen yhteenliittymät pakon edessä sekä pienten järjestöjen tippuminen pois sote-kentältä ja -markkinoilta. Eräiden näkemysten mukaan pienet järjestöt eivät pysty kilpailemaan hinnassa isojen toimijoiden kanssa. Lisäksi pienten järjestöjen mainitaan olevan syrjässä valmistelusta ja päätöksenteosta, joka vaikuttaa myös siten, että pienet järjestöt eivät ymmärrä mitä isossa sote-uudistuksen valmisteluprosessissa tapahtuu ja mitä se tarkoittaa heidän kannaltaan. Yleisellä tasolla sote-uudistus koetaan järjestöissä isona, vaikeasti hahmotettavana ja sekavana kenttänä.

Et toisaalta sote-kuvio on iso juttu että. Kun ei tiedä että kuka meidän palveluja jatkossa sitten hankkii että, onko se kunta vai maakunta vai kuka. Vai hankkiiko kukaan.

Lisäksi tulevaisuuteen liittyy pelkoa siitä, mikä on kuntien rooli palvelujen ostajana. Järjestöpuolella huolta aiheuttaa se, mistä ja miten rahoitus tulevaisuudessa muodostuu. Myös STEA:n ja Veikkauksen monopoliasemat arveluttavat ja se jatkuuko Suomen taloudellinen tilanne nykyisellään. Uhkakuvan myös muodostaa se, tuleeko järjestöjen toiminta nojaamaan kokonaan vapaaehtoistyöhön. Vapaaehtoistyön pelätään joutuvan korvaamaan ne asiat, jotka julkiselta sektorilta jäävät tekemättä. Tällöin hoidon ennaltaehkäisevyys kärsii ja järjestöt tulevat mukaan hoitoon vasta siinä vaiheessa, kun ihminen on jo sairastunut. Tehtäväkenttää arvioidaan tulevaisuudessa olevan, joten järjestöille riittäisi työtä. Aineistossa kuitenkin pohditaan sitä, saavatko järjestöt tilaa tehdä työtään myös jatkossa ja tuleeko sopimuksia julkisen sektorin ja järjestöjen välillä olemaan (ja jos tulee, niin millaisia).

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää järjestöjen roolia mielenterveyspalveluiden kehittämisessä järjestöjen edustajien näkökulmasta. Tutkimuksen pääkysymyksenä on *millainen rooli järjestöillä on mielenterveyspalveluiden kehittämisessä* sekä alakysymyksenä käytetään *millaisessa asemassa järjestöt ovat kansallisten mielenterveysstrategioiden ja -hankkeiden luomisessa*. Tutkimuksen empiirisen aineiston perusteella koottujen tulosten suhde tutkimuskysymyksiin on esitetty oheisissa taulukoissa 4 ja 5. Aineisto osoittaa, että järjestöjen rooli mielenterveyspalveluiden kehittämisessä on kasvanut ja monipuolistunut. Järjestöt täydentävät julkista sektoria mielenterveyspalveluiden kehittämisessä sekä toimivat julkista sektoria ihmisläheisemmin tuottaessaan mielenterveyspalveluita. Järjestöillä on merkittävä määrä erilaisia mahdollisuuksia osallistua kansallisen tason mielenterveyspalveluiden kehittämistyöhön. Niiltä myös odotetaan osallistumista palveluiden kehittämiseen ja järjestöjä pyydetäänkin jatkuvasti mukaan moniin eri kehittämisen muotoihin. Järjestöjä osallistetaan kehittämistyöhön jopa siinä määrin, että järjestöissä koetaan kehittämistyötä olevan jo liikaa.

Taulukko 4. Tutkimuksen keskeiset tulokset suhteessa päätutkimuskysymykseen

Järjestöjen rooli mielenterveyspalveluiden kehittämisessä
Julkisen sektorin täydentäjinä
Ihmisläheisinä toimijoina
Verkostotoimijoina ja julkisen sektorin kumppaneina
Ketterinä kokeilijoina
Keskinäisen yhteistyön tekijöinä
Keskinäisinä kilpailijoina, jolloin kehittämistyö kärsii
Asenneilmapiirin muokkaajina

Taulukko 5. Tutkimuksen keskeiset tulokset suhteessa alatutkimuskysymykseen

Järjestöjen asema kansallisten mielenterveysstrategioiden ja -hankkeiden luomisessa
Vaikutusvallan lopputulokset epäselviä järjestöille: tarve paremmalle dialogille ja keskustelukanaville järjestöjen ja poliittisten päättäjien välille
Paikallisjärjestöillä niin suoraa kuin epäsuoraa (esim. kattojärjestön kautta) vaikutusvaltaa kansalliselle tasolle
Vaikutusvaltaa toivotaan pääasiassa lisää
Kokemusasiantuntijuuden asema vahvistunut ja merkitys lisääntynyt
Järjestöt legitimeinä toimijoina

Kolmannen sektorin vastuu on kasvanut niin suureksi, että tämä herättää kysymyksiä siitä, onko palvelujärjestelmä tällaisenaan kestäväällä pohjalla. Sote-uudistus pyrkii vastaamaan kysymyksiin vastuualueista ja selkiyttämään palvelujärjestelmää. Kolmannen sektorin roolin uskotaan kuitenkin kasvavan uudistuksen myötä entisestään, jolloin järjestöt tulevat jälleen ottamaan yhä enemmän

vastuuta mielenterveyspalveluista sekä niiden kehittämisestä. Näin ollen palataan pohtimaan kysymystä siitä, kuinka kestävä palvelujärjestelmä lopulta on ja kuinka pitkälle kolmannen sektorin resurssit riittävät mielenterveyspalveluiden kehittämisen yhteydessä.

5.1 Järjestöjen monitulkintainen vaikutusvalta

Kansallisten mielenterveysstrategioiden ja -hankkeiden luomisen yhteydessä aineistossa esiintyy vaikutusvallan suhteen kahtalaisia näkemyksiä. Vaikutusvalta koetaan järjestöissä yhtäältä pienimuotoiseksi, sillä muun muassa lainsäädännön kerrotaan tulevan annettuna eikä siihen koeta olevan mitään vaikutusvaltaa. Toisaalta vaikutusvalta koetaan riittävän suureksi, sillä järjestöt pääsevät mukaan haluamiinsa projekteihin ja antamaan lausuntoja lainsäädännöllisiin asioihinkin liittyen. Aineiston perusteella on pääteltävissä, että eräs näihin hyvin erilaisiin näkemyksiin vaikuttava tekijä on se, että järjestöjen vaikutusvallan lopputulokset jäävät heille itselleen epäselviksi ylätasoilta tulevan palautteen puuttumisen vuoksi. Tällöin kehittämisprosessille ominainen palautteen pohjalta toimiminen ei ainakaan isossa mittakaavassa toteudu (ks. Huffington ym. 1997, 8–11). Järjestöjen sekä kansallisen tason päättäjien ja poliitikkojen välille tarvittaisiin parempaa dialogia ja suoria keskustelukanavia. Kun ajatellaan BIKVA -mallin mukaista kehittämisprosessia (ks. luku 2.3.1), järjestöjen yhteydessä keskustelukanava on auki molempiin suuntiin palveluiden käyttäjistä työntekijöihin ja toiminnanjohtajiin, mutta neljännen eli poliitikkojen tason suhde muihin tasoihin vaikuttaa jääneen pääasiassa yksisuuntaiseksi tieksi. Poliitikkojen tasolla saatetaan kuunnella alemmilta tasoilta tulevaa palautetta, mutta palautteen vaikutukset jäävät lopulta alemmille tasoille epäselviksi. Tämän perusteella näiden tasojen välille tarvittaisiinkin paremmin molempiin suuntiin toimiva viestintäkanava. Järjestöjen osalta palautteen huomioon ottaminen ja sen pohjalta kehittämistyön tekeminen vaikuttaisi toimivan paremmin BIKVA-mallin mukaisilla alemmilla tasoilla. Tämä ilmenee esimerkiksi käyttäjien osallistamisessa kehittämistyöhön kokemusasiantuntijuuden kautta.

Vaikka palautetta järjestöjen vaikutusvallasta on ylätasoilta vähäisesti saatavilla, voi aineiston perusteella kuitenkin päätellä, että järjestöillä on tiettyjen asioiden suhteen vaikutusvaltaa. Paikallistason järjestöjen vaikutusvalta saattaa ilmetä esimerkiksi sellaisen prosessin myötä, jossa paikallisjärjestö vie tietoa kattojärjestöön. Kuten kompleksisen adaptiivisen systeemin ominaisuuksiin lukeutuvalle yhteisevolutionaarisuudelle on ominaista (ks. luku 2.3.2), paikallisjärjestö on tällöin osa niin kutsuttua laajempaa ekosysteemiä. Systeemin sisäisten suhteiden lisäksi kompleksinen adaptiivinen systeemi on riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteessa ympäristönsä

kanssa. (ks. Vartiainen & Raisio 2011, 393–394.) Aineisto antaa viitteitä siitä, että paikallisjärjestön ja kattojärjestön välillä tapahtuu palauteprosessin muodossa jatkuvaa informaation vaihtoa ja vuorovaikutusta. Kattojärjestö tekee kehittämistyötä kansallisella tasolla paikalliselta tasolta tulleen tiedon pohjalta. Näin ollen paikallisilla järjestöillä on vaikutusvaltaa, mutta se ei ilmene suoraan. Kun taas aineistossa koetaan vaikutusvalta puutteelliseksi, ilmenee tämä esimerkiksi siten, että jonkin palvelun lopettamisen suhteen järjestöillä ei koeta olevan sanavaltaa. Vaikka vaikutusvallan lopputulokset eivät aina näy järjestöille asti, voidaan järjestöjen vaikutusvallan suhteen kuitenkin tehdä tulkintoja tiettyjen tilanteiden yhteydessä.

Sen sijaan aineistossa ei yllättäen missään kohta käy ilmi, että järjestöillä olisi mahdollisuus vaikuttaa järjestön rahoituspohjan muodostumiseen. Aineistossa korostetaan, että järjestöjen tulee hakea rahoitusta STEA:sta, joka tekee päätöksen rahoituksen myöntämisestä. Arpajaislain (1047/2001) 20 a §:n mukaan STEA:n rinnalla toimii avustusten valmistelussa asiantuntijaelimenä sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunta, joka koostuu valtioneuvoston asetuksen (1555/2016) mukaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin toimialaa edustavista järjestöjen ehdottamista henkilöistä. Vaikka neuvottelukunnan ja jaoston lausunnot eivät suoraan sidokaan sosiaali- ja terveysministeriötä (Arpajaislaki 1047/2001 § 20 a), järjestöillä pitäisi tämän perusteella olla entistä enemmän vaikutusvaltaa rahoituspohjansa muodostumisen suhteen. Aineistossa ei kuitenkaan puhuta tästä edes epäsuoran vaikuttamisen yhteydessä. Tämä johdattaa päättelämään, että ainakaan toistaiseksi järjestöissä ei koeta olevan vaikutusvaltaa STEA:n rahoitusten suhteen. Koska STEA on ollut olemassa suhteellisen vähän aikaa, saattaa tämä kuitenkin jatkossa muuttua.

5.2 Järjestöt ketterinä ja legitiimeinä täydentäjinä kehittämisprosessissa

Tarkasteltaessa kehittämisprosessin spiraalimallia (ks. luku 2.3.1) voidaan huomata, että aineisto osoittaa sen selkeästi riittämättömäksi kuvaamaan mielenterveyspalveluiden kehittämisprosessia. Muun muassa julkinen politiikka byrokratioineen mutkistaa kehittämisprosessia sekä lisää siihen huomattavan määrän tasoja, joita ei spiraalimallissa kuvata. Täten mielenterveyspalveluiden kehittämisprosessi on huomattavasti monimutkaisempi kuin monessa kehittämisprosessissa kuvaavassa mallissa pystytään esittämään. Malli saattaa muuttua erikseen kunkin tilanteen mukaan, jolloin mielenterveyspalveluiden kehittämisprosessin kuvaamiselle on haastavaa muodostaa yhtä universaalia mallia. Kehittämisprosessia voidaan kuitenkin kuvata ilman julkisen politiikan tuomia tasoja kuvitteellisen esimerkin avulla (ks. kuvio 8), jossa yksinkertaistettu arkityöstä poikkeava

hanketyö lähtee liikkeelle asiakkaan tarpeesta ja etenee järjestön palvelun myyntiin sekä kehittämistyöhön. Kehittämistyö jatkuu nykytilan arvioinnista tavoitteen muodostamiseen, kehittämisvälineiden pohtimiseen ja lopulta hanketyön arviointiin (ks. Valpola 2004, 29). Kehittämistyö jatkuu usein vielä hankkeen päättymisen jälkeen järjestöjen huolehtiessa siitä että kehitetyt mallit jäävät käytäntöön. Tällä on selkeitä yhtymäkohtia Engeströmin (2004, 59–60) kuvailemaan ekspansiiviseen oppimiseen, jolloin järjestöjen toiminnan kohde laajenee muun muassa paikan ja tilan ulottuvuudella.



Kuvio 8. Järjestöjen kehittämisprosessi yksinkertaistettuna

Aineisto vahvistaa hyvinvointipluralismille ominaista ajattelutapaa, jossa hyvinvoinnin tuottaminen on moninaistunut laajentumalla myös kolmannelle sektorille järjestöihin (ks. luku 2.2.1). Aiemmin julkiselle sektorille kuuluneita hyvinvointipoliittisia tehtäviä ja valtaa on onton valtion ja desentralisaation käsitteille ominaiseen tapaan jaettu yhä useammalle toimijalle (ks. Julkunen 2006, 22–23). Järjestöillä onkin vastuu tietyistä mielenterveyspolitiikkaan liittyvistä tehtävistä. Tämä ilmenee järjestöjen tehdessä sellaista työtä, jota julkinen sektori ei tee ollenkaan tai tekee vain vähäisissä määrin, kuten vertaistuen tarjoaminen, kokemusasiantuntijuus ja ennaltaehkäisevä mielenterveystyö. Aineisto osoittaa julkisen sektorin kuuntelevan aiempaa enemmän järjestöjä esimerkiksi kokemusasiantuntijuuteen liittyvissä asioissa tunnustaen samalla järjestösektorin asiantuntijuuden (vrt. Kostamo-Pääkkö 2001, 67–68).

Aineiston mukaan järjestöjä saatetaan ajoittain kutsua apuun lyhyelläkin aikataululla, jos esimerkiksi kunta ei yksin selviydy palveluiden tuottamisesta kuormittumistilanteessa. Järjestöihin kohdistuu näin ollen odotuksia siitä, että ne ovat valmiudessa ja kykeneväisiä paikkaamaan julkisen sektorin puutteita. Tämän perusteella on huolestuttavaa, että julkinen sektori tiedostaa omat heikkoutensa ja sitä myötä tietoisesti nojaa järjestöjen asiantuntijuuteen. Kunnat joutuivat jo 1990-luvun laman aikaan kääntymään ei-julkisten toimijoiden puoleen selviytyäkseen lainsäädännöllisistä velvoitteistaan (Helander 2004, 17), mutta trendi näyttäisi jatkuvan edelleen. Tämä herättää kysymyksiä siitä luotetaanko julkisella sektorilla automaattisesti järjestöjen apuun hädän koittaessa.

Järjestöjen edustajat myös kertovat järjestöjen usein saavan hoidettavakseen kaikista vaikeimpia asiakkaita, joten ovatko järjestöihin kohdistuvat odotukset liian suuria? Entä miten palveluiden käyttäjien käy, jos järjestösektorikaan ei ennätä auttamaan? Nämä kysymykset liittyvät sosiaali- ja terveysalalle ominaisiin ilkeisiin ongelmiin, joita on vaikea lopullisesti ratkaista (ks. luku 2.2.2).

Tutkimusaineiston mukaan järjestöt ovat *ketteriä organisaatioita*, jotka taipuvat moneen sellaiseen tehtävään, johon julkisella sektorilla ei ole resursseja tai tahtotilaa. Ketterä organisaatio (*agile organization*) pystyy omaa toimintaansa muokkaamalla vastaamaan vaihteleviin asiakastarpeisiin (ks. Lee, Kim & Park 1999, 261) sekä yllättäviinkin muutoksiin (ks. Iskanius 2006, 99; Kalland 2014, 86). Tällä on yhtymäkohtia myös Matthiesin (1996, 13) kuvaamaan välitasoon, joka hänen mukaansa voi joustavuutensa ja mukautumiskykyisyytensä ansiosta vastata yhteiskunnan haasteisiin vakiintuneita sektoreita paremmin. Tutkimuksen aineisto osoittaa, että kompleksisten adaptiivisten systeemien tapaan järjestöt toimivat jatkuvassa muutoksen tilassa, jossa ne pyrkivät oppimaan ja kehittymään (ks. luku 2.3.2). Aineistossa kuvaillussa järjestöjen toiminnassa niitä luonnehditaan muun muassa joustaviksi ja notkeiksi matalan byrokratian organisaatioiksi, jotka voivat perustaa kokonaan uuden palvelun lyhyelläkin aikataululla. Tämän voi tulkita liittyvän myös alkuarvoherkkyyteen, jolloin järjestöt reagoivat ympäristöstä tuleviin ärsykeisiin (ks. luku 2.3.2). Tällöin uusi palvelu on perustettu palveluiden käyttäjiltä tulleen palautteen perusteella vastaamaan uusia esille tulleita tarpeita.

Aineiston perusteella järjestöjen ketteryys on yksi tärkeimmistä järjestöjen kehittämistyötä edesauttavista vahvuuksista. Ketteryydellä pystytään myös vastaamaan kompleksisen toimintaympäristön tuomiin haasteisiin (ks. Iskanius 2006, 49). Dynaamisen ympäristön muutoksiin on järjestöissä suhteellisen vaivatonta reagoida byrokratian ollessa vähäistä, jolloin päätöksiä ja toimenpiteitä voidaan tehdä nopeasti. Kuten emergenttisyydelle on ominaista, järjestöistä kumpuaa jatkuvasti uusia kehittämisideoita. Luovuus ja visiot saavat tilaa ja uusien ideoiden kokeilemiseen on järjestöissä mahdollisuus. Järjestöt joutuvat toimimaan kaaoksen reunalla, jolloin niiden on mukauduttava ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. (ks. luku 2.3.2.) Samalla kaaoksen reunalla toimiminen kuitenkin avaa myös tilaa innovaatioiden syntymiselle (ks. Vartiainen & Raisio 2011, 394). Aineiston perusteella byrokratian jäykistävä julkinen sektori ei kykene toimimaan edellä kuvatuilla tavoin, jolloin kolmas sektori erityispiirteineen jälleen täydentää sitä. Täydentäminen saa järjestöjen edustajien keskuudessa positiivisen merkityksen ja sen uskotaan toimivan järjestöjen toiminnan mahdollistajana. Tällöin järjestöt voivat saada vastuun myötä myös lisää vaikutusvaltaa.

Aineiston perusteella järjestöjen ketteryys tiedostetaan myös muilla sektoreilla, jolloin luottamus niiden osaamiseen ja sitä myötä järjestöjen legitimitetti kasvaa. Järjestöjen edustajat kokevat järjestöjen olevan legitimejä toimijoita julkisen sektorin rinnalla. Legitimiteetin lisääntyminen puolestaan edistää järjestöjen asemaa. Aineisto osoittaa luottamuksen toimivan ikään kuin pohjana legitimiteetin syntymiselle sekä edesauttavan järjestöjen toiminnan itsenäisyyttä (ks. Passey & Tonkiss 2000). Lupauksista kiinni pitäminen on tärkeää, jotta järjestöt voivat saavuttaa sidosryhmiensä luottamuksen. Ketteryyden ohella luottamuksen ja legitimiteetin saavuttamiseen vaikuttavat niin julkisen sektorin kuin palvelunkäyttäjien keskuudessa monet muutkin seikat. Aineisto painottaa järjestöjen legitimiteetin pohjautumista moraaliin, jolloin järjestöt toimivat sääntöjen ja yleisesti hyväksytyjen arvojen mukaan. Järjestöjen toiminnassa huomio kiinnittyykin toiminnan perustamisena arvopohjaan ja ihmisläheisyyteen. Järjestöissä korostuvat näin ollen aineettomat legitimiteetin muodot, kuten maine, nimi ja brändi (ks. Slim 2002).

Aineellisista legitimiteetin muodoista näkyvimpiä järjestösektorilla ovat rahoituksen saaminen sekä tietovarannot (ks. Slim 2002), jolloin järjestöjen toiminta perustuu taustalla olevaan tutkittuun tietoon. Aineelliseen legitimitettiin liittyvä tuloksellinen toiminta sen sijaan jää mielenterveysalan järjestöissä vähemmälle huomiolle mittausvaikeuksien vuoksi. Organization development ja sille ominainen tehokkuusajattelu (ks. luku 2.3.1) eivät sellaisinaan istu kolmannelle sektorille tyypilliseen ajatusmaailmaan, jossa toiminnan tehokkuus ei ole ensisijaista. Jotta järjestöt saisivat rahoitusta, niiden tulisi olla tehokkaita ja tuloksellisia, mutta näiden ehtojen toteuttaminen voi olla hyvin haasteellista järjestöjen toiminnan perustuessa niiden arvopohjaan. Tutkimuksen aineisto osoittaa, että mielenterveyspalveluiden tuloksellisuuden mittaaminen on erittäin haastavaa, minkä johdosta rahoituksen saaminenkin vaikeutuu. Psykiatrian koetaan jääneen muiden lääketieteen alojen jalkoihin.

Vaikka mielenterveysalan järjestöjen legitimitetti on viime vuosina kasvanut, aineisto kuitenkin ohjaa kiinnittämään huomiota myös järjestöjen yhä epätasa-arvoiseen asemaan. Kolmannen sektorin merkitystä ei aina julkisella sektorilla ymmärretä, joten tätä voitaisiin kehittää entisestään. Yllättävää on myös se, että vaikka mielenterveysalaan liittyvän stigman poistamisen eteen on tehty paljon töitä, stigmaa on siitä huolimatta jopa ammattilaisten keskuudessa. Tämä on aineiston mukaan johtanut siihen, että mielenterveysongelmia ei toisinaan edelleenkään nähdä sairauksina, jolloin palveluiden kehittäminenkin vaikeutuu. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että mielenterveysasioista tulisi puhua sairauksina, vaan päinvastoin. Huomiota tulisi kiinnittää mielenterveyden edistämiseen ja ongelmien ennaltaehkäisyyn kuitenkin unohtamatta sitä, että tilanne voi edetä sairaudeksi asti. Aineisto

osoittaa järjestöillä olevan tärkeä rooli asenneilmapiirin muokkaajina, joka edesauttaa mielenterveyspalveluiden kehittämistä.

5.3 Yhteistyöllä kohti sote-uudistusta

Verkostot ja yhteistyökumppanit ovat tärkeä osa mielenterveysalan järjestöjen kehittämistyötä. Matthies ennusti jo vuonna 1994 väitöskirjassaan, että kolmannen ja julkisen sektorin välille on syntymässä ”uudenlaista yhteistyötä” tasa-arvoisemmalta pohjalta. Hän kuvailee tätä täydentäväksi yhteistyöksi. Aineisto osoittaa ennustuksen pääasiassa toteutuneen. Tämä ilmenee esimerkiksi siten, että järjestöt ovat hyvin vastaanottavaisia julkiselta sektorilta tulevalle palautteelle ja tekevät sen pohjalta kehittämistyötä yhdessä kunnan kanssa. Järjestöissä myös koetaan julkisen sektorin kohtelevan järjestöjä pääasiassa tasavertaisina kumppaneina, mikä ilmenee puolestaan siten, että järjestösektori pääsee enenevissä määrin osallistumaan mielenterveyspalveluiden kehittämiseen muun muassa kokemusasiantuntijoiden kautta. Aineistossa esiintyy toistuvasti sana ”kumppanuus”, jolla viitataan järjestöjen ja kunnan yhteistyösuhteisiin. Lisäksi paikalliselle tasolle perustettujen kumppanuusyhdistysten kautta yhteistyösuhteiden merkitys korostuu entisestään.

Aineistosta ilmenee, että verkostoajattelu ei kuitenkaan tarkoita vain julkisen ja kolmannen sektorin välisiä suhteita, vaan myös järjestösektorin sisäisiä yhteistyösuhteita. Näiden solmimisessa paikallisen tason kumppanuusyhdistykset näyttelevät jälleen tärkeää osaa. Paikallisjärjestöjen välillä on aineiston mukaan merkittävästi yhteistyötä, joka on lisääntynyt entisestään. Järjestöjen keskinäisen yhteistyön avulla järjestöt pyrkivät muun ohella valmistautumaan sote-uudistuksen tuomiin muutoksiin. Sote-uudistus koetaan järjestöissä epävarmana järjestöjen tulevaisuuden kannalta, mutta samalla uudistuksen nähdään tarjoavan paljon uudenlaisia mahdollisuuksia.

Yhteistyöllä voisi olla myös potentiaalia järjestösektorin vaikutusvallan kasvattamisen suhteen. Kumppanuusyhdistysten ohella muita yhteistyöfoorumeita voitaisiin selkiyttää ja tuoda näkyvämmiksi, joka saattaisi helpottaa järjestöjen keskinäisten verkostosuhteiden solmimista. Lisäksi järjestöt voisivat ketteryytensä ohella NPG -ajattelulle tyypilliseen tapaan pyrkiä vielä enemmän hyödyntämään verkostosuhteitaan toimintaympäristön kompleksisuuteen vastaamisessa (ks. esim. Haveri & Pehk 2008, 32). Vaikuttaisi siltä, että paikallisissa järjestöissä on ikään kuin asteittain alettu ymmärtää keskinäisen yhteistyön mahdollisuudet, mihin paikallisen tason kumppanuusyhdistykset ovat omalta osaltaan olleet vaikuttamassa. Huolimatta järjestöjen välisen yhteistyön lisääntymisestä, sitä voisi kuitenkin olla vielä enemmän, jotta järjestöt voisivat ajaa

mielenterveyspalveluiden kehittämistä yhdessä eteenpäin. Tämä ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, sillä esimerkiksi Särkelä (2016, 343) toteaa, että sosiaali- ja terveysalan järjestöt eivät ole 2000-luvulla toimineet yhteisenä rintamana muutostilanteissa, vaan keskittyneet lähinnä miettimään omaa selviytymistään.

Verkostot eivät tasapuolisuuden suhteen aina onnistu (ks. Osborne 2010, 9), sillä ajoittain mielenterveysalan järjestöt ovat edelleen hierarkkiselle ajattelulle ominaisella tavalla alisteisessa asemassa julkiseen sektoriin nähden. Tämä liittyy markkinaohjaukselle ominaiseen tilaaja-tuottaja – ajatteluun (ks. luku 2.2.2), jossa järjestöt ovat palveluiden tuottajia ja kunta palveluiden tilaaja. Joissakin järjestöissä kehittämistyö jää toissijaiseksi palveluiden tuottamiseen nähden rahoituksen menettämisen pelossa. Julkisen politiikan kilpailutukselle asettamat raamit vaikeuttavat järjestöjen välisten yhteistyösuhteiden solmimista. Yhteistyötä voi olla vaikea tehdä muiden samasta rahoituksesta kilpailevien järjestöjen kanssa, minkä seurauksena kehittämistyö kärsii. Lisäksi pienet järjestöt ovat erilaisessa asemassa suurempiin järjestöihin nähden niiden jäädessä sekä päätöksenteosta että kilpailutuksista syrjään, jolloin koko järjestön olemassaolo voi vaarantua. Julkinen politiikka monimutkaistaa järjestöjen toimintakenttää kilpailutusten muodossa, jolloin järjestöjen keskenään tasavertainen asema verkostoissa ei olekaan enää itsestäänselvyys.

Järjestöissä oman toiminnan kehittäminen on hyvin aktiivista, mutta tämän ohella voitaisiin kiinnittää nykyistä enemmän huomiota yhteistyösuhteiden solmimiseen kattavien verkostojen luomiseksi. Kuten Luomahaara ym. (2000, 3–4) toteavat, mielenterveystyön tuloksellisen toiminnan takaamiseksi tarvittaisiin yhteistyötä järjestöjen ja ammatti-ihmisten välille sekä yhteisiä foorumeita, jotka kokoaisivat järjestöt, yksityiset palveluntuottajat ja säätiöt yhteen. Tämän tutkimuksen tulosten valossa järjestöissä näyttäisi vallitsevan tätä edesauttava kehittämismyönteinen ilmapiiri, josta kertoo muun muassa muutosvastarinnan jääminen aineistossa lähinnä maininnan tasolle. Verkostoissa toimiminen ja kehittämismyönteisyys luovat järjestöjen näkökulmasta hyvät edellytykset sote-uudistuksesta selviämiseksi.

5.4 Arviointia ja jatkotutkimusaiheita

Tutkimus toteuttaa tavoitteensa tuomalla konkreettisella tasolla ilmi, millainen paikallistason toimijoiden rooli on hyvinvointipalveluiden kehittämisen kentällä. Etenkään päätutkimuskysymys ei jää ontoksi, sillä tutkimuksen tulokset vastaavat siihen edellisissä luvuissa kuvatuilla tavoin. Sen sijaan tutkimuksen alakysymykseen on tutkimuksen tekemisen prosessissa ollut haasteellisempaa

löytää vastausta, jolloin tutkijan oman tulkinnan käyttö on korostunut. Aineiston perusteella yksi järjestöjen aseman ja vaikutusvallan arvioimisen vaikeutta selittävä tekijä on kolmannen sektorin väljyys organisoitumisen suhteen. Yllättävän haasteelliseksi myös muodostui mielenterveyspalveluiden kehittämisprosessin yksityiskohtainen kuvaaminen. Tähän vaikuttivat mielenterveyspalveluiden kohtaamat jatkuvat muutokset sekä toimintaympäristön kompleksisuus. Mielenterveyspalveluiden kehittämisprosessille on lähes mahdotonta muodostaa universaalia mallia, joten tarkastelu kohdistuu tällöin lähinnä kehittämiseen vaikuttaviin asioihin ja kutakin tilannetta on tyydyttävä tarkastelemaan erikseen.

Tutkimus vahvistaa ja syventää olemassa olevia tutkimuskirjallisuuden näkemyksiä, kuten Matthiesin (1994) tulkintaa järjestöjen täydentävyydestä, erityisyydestä ja yhteistyöstä. Samalla tutkimus tuo esille, miten nämä ilmenevät nimenomaisesti mielenterveysjärjestöjen näkökulmasta. Lisäksi empiirinen aineisto osasi yllättää korostaessaan sellaisia asioita, jotka tulivat tutuiksi ensimmäisen kerran vasta aineiston keruun myötä. Tällaisia olivat muun muassa järjestöjen ketteryys, järjestösektorin sisäiset erot, järjestöjen välisen yhteistyön merkittävyys sekä mielenterveysjärjestöjen erityinen luonne poiketen muista sosiaali- ja terveysalan järjestöistä. Näiden ohella tutkimus tarjoaa kiinnostavan katsauksen järjestöissä vallitsevaan odottavaan ilmapiiriin suuren muutoksen kynnyksellä.

Tutkimusta kohtaan voidaan esittää kritiikkiä sen suhteen, että se antaa yksipuolisen kuvan järjestöjen roolista. Tutkimuksessa järjestöjen roolia tarkastellaan vain paikallistason järjestösektorin näkökulmasta, joten näkemykset ovat subjektiivisia. Valinta tosin on tehty tietoisesti ja tutkimusta voisi jatkaa tarkastelemalla lisäksi julkisen sektorin ja kansallisella tasolla toimivien järjestöjen näkemyksiä paikallisjärjestöjen rooleista mielenterveyspalveluiden kehittämisen kentällä. Lisäksi alueellinen rajausta olisi voitu muodostaa laajemmaksi, ottamalla järjestöjä muiltakin alueilta kuin Pirkanmaalta. Jatkotutkimusta voisi tehdä esimerkiksi vertailemalla järjestöjen roolia eri maakunnissa.

Tutkimuksen perusteella vaikuttaisi siltä, että järjestöjen roolin ohella myös julkisen sektorin rooli on luonteeltaan muuttunut viime vuosina. Yksityistä sektoria sivutaan tutkimuksessa hyvin lyhyesti, joten kiinnostavaa olisi myös tutkia millainen yritysten rooli on mielenterveyspalveluiden kehittämisessä. Nähtäväksi jää kuinka suuressa mittakaavassa ja millaisin tavoin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorien roolit tulevat lähivuosina muuttumaan. Oletettavasti jatkotutkimusaiheitakin kertyy muutosten myötä runsaasti mielenterveyspalveluiden kehittämisen aihealueelta.

LÄHTEET

Arpajaislaki 23.11.2001/1047.

- Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A. & Siitonen, P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (3. uud. pn.). Tampere: Tampere University Press.
- Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading (Mass.): Addison-Wesley.
- Beckhard, R. & Harris, R. T. (1977). *Organizational transitions: Managing complex change*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Billis, D. (2010). *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bovaird, A. G. & Löffler, E. (2003). Understanding public management and governance. Julkaisussa Bovaird, A. G. & Löffler, E. (toim.): *Public management and governance* (s. 3–12). London: Routledge.
- Burnes, B. (2005). Complexity theories and organizational change. *International Journal of Management Reviews*, 7(2), 73–90.
- Derlien, H. (1999). On the selective interpretation of Max Weber's concept of bureaucracy in organization theory and administrative science. Julkaisussa Ahonen, P. & Palonen, K. (toim.): *Dis-embalming Max Weber*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Dufva, V. (2003). Sosiaali- ja terveysjärjestöperheet kuvassa. Julkaisussa Niemelä, J. & Dufva, V. (toim.): *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhanella*, (s. 11–29). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Engeström, Y. (2004). *Ekspansiivinen oppiminen ja yhteiskehittely työssä*. Tampere: Vastapaino.
- Ervasti, H. (1996). *Kenen vastuu?: Tutkimuksia hyvinvointipluralismista legitimitetin näkökulmasta*. Helsinki: Stakes.
- Espinosa, A., & Porter, T. (2011). Sustainability, complexity and learning: Insights from complex systems approaches. *The Learning Organization*, 18(1), 54–72.
- Etzioni, A. (1973). The third sector and domestic missions. *Public Administration Review*, 33(4), 314–323.
- Frederickson, H. G. (2005). Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. Julkaisussa Ferlie, E., Lynn, L. E., Jr & Pollitt, C. (toim.): *The Oxford Handbook of Public Management* (s. 282–304). Oxford: Oxford University Press.
- Hakari, K. (2013). *Uusi julkinen hallinta - kuntien hallinnonuudistusten kolmas aalto?: Tutkimus Tampereen toimintamallista*. Tampere: Tampere University Press.

- Harisalo, R. (2014). Hyvinvointivaltion kriittinen analyysi. Julkaisussa Särkelä, R., Siltaniemi, A., Rouvinen-Wilenius, P., Parviainen, H. & Ahola, E. (toim): *Hyvinvointitalous* (s. 37–44). Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- Harjajärvi, M., Pirkola, S. & Wahlbeck, K. (2006). *Aikuisten mielenterveyspalvelut muutoksessa*. Acta Nro 187. Helsinki.
- Haveri, A., & Majoinen, K. (2000). *Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät?*. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Haveri, A. & Pehk, T. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.
- Helander, V. (1998). *Kolmas sektori: Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista*. Helsinki: Gaudeamus.
- Helander, V. (2004). *Paikallisyhdistykset kunta-areenalla: Voimavarat, edunvalvonta, palvelutuotanto ja yhteisöllisyyden ylläpito*. Helsinki: Suomen kuntaliitto: Åbo Akademi.
- Helén, I., Hämäläinen, P. & Metteri, A. (2011). Komplekseja ja katkoksia. Julkaisussa Helén, I. (toim): *Reformin pirstaleet: Mielenterveyspolitiikka hyvinvointivaltion jälkeen* (s. 11–69). Tampere: Vastapaino.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. Julkaisussa Pierre, J. (toim.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy* (s. 13–35). Oxford: Oxford University Press.
- Huffington, C., Cole, C. F. & Brunning, H. (1997). *A manual of organizational development: The psychology of change*. London: Karnac Books.
- Hull, R., Gibbon, J., Branzei, O. & Haugh, H. (2011). *The third sector*. Bingley: Emerald Group Pub.
- Huse, E. F. & Cummings, T. G. (1985). *Organization development and change* (3. ed.). St. Paul: West.
- Hämäläinen, P. & Metteri, A. (2011). Uusi hallinnointi ja mielenterveyspolitiikan tyhjeneminen – Pirkanmaan tapaus. Julkaisussa Helén, I. (toim): *Reformin pirstaleet: Mielenterveyspolitiikka hyvinvointivaltion jälkeen* (s. 111–152). Tampere: Vastapaino.
- Ikola-Norrbacka, R. & Lähdesmäki, K. (2011). New public management – näkökulmia julkisjohtamiseen ja hyvään hallintoon. Julkaisussa Virtanen Turo ym. (toim.): *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?* (s. 244–272). Tampere: Tampere University Press.
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton (N.J.): Princeton University Press.
- Iskanius, P. (2006). *An agile supply chain for a project-oriented steel product network*. Acta Universitatis Ouluensis C 250. Oulu: University of Oulu.
- Jokinen, K. & Saaristo, K. (2002). *Suomalainen yhteiskunta*. Helsinki: WSOY.
- Julkunen, R. (2003). Hyvinvointistrategisen ajattelun muutos. Julkaisussa Kinnunen, P. & Kostamo-Pääkkö, K. (toim.): *Alueelliset hyvinvointistrategiat (s.16–37)*. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.
- Julkunen, R. (2006). *Kuka vastaa?: Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu*. Helsinki: Stakes
- Juppo, V. (2011). *Muutoksen johtaminen suomalaisessa yliopistouudistuksessa rehtoreiden näkökulmasta*. Acta Wasaensia, 235.
- Kalland, M. (2014). Hyvinvointitalous sosiaali- ja terveysjärjestöjen näkökulmasta. Julkaisussa Särkelä, R., Siltaniemi, A., Rouvinen-Wilenius, P., Parviainen, H. & Ahola, E. (toim): *Hyvinvointitalous (s. 82–88)*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys.
- Kauppinen, S. & Niskanen, T. (2005). *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa (Uud. laitos.)*. Helsinki: Stakes.
- Kielitoimiston sanakirja (2017). Saatavissa: <<https://www.kielitoimistonsanakirja.fi>>, luettu 6.5.2018.
- Klijn, E. (2008a). Complexity theory and public administration: What's new?. Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10(3), 299–317.
- Klijn, E. (2008b). Governance and governance networks in europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525.
- Koski, P. (2007). *Työ ja oppiminen rengastehtaassa: Organisatorinen oppiminen sekä sitä edistävät ja ehkäisevät tekijät teollisessa oppimisympäristössä*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kostamo-Pääkkö, K. (2001). *"Puheet avohuoltopainotteisia, toimenpiteet laitoskeskeisiä": Analyysi paikallisesta palvelujärjestelmästä mielenterveyssektorilla*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Kotter, J. P. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Management Review* 73(2), 59–67.
- Krogstrup, H. K. (1997). User Participation in Quality Assessment: A Dialogue and Learning Oriented Evaluation Method. *Evaluation*, 3(2), 205–224.
- Kulovaara, K. & Nousiainen, M. (2016). Johdanto: uuden hallinnan monet kasvot. Julkaisussa Nousiainen, M. & Kulovaara, K. (toim.): *Hallinnan ja osallistamisen politiikat (s. 7–21)*. SoPhi 132.

- Laakso, S. (2013). Julkisen hallinnon oikeudellinen säätely. Julkaisussa Karppi, I. (toim.) *Governance – hallintaa uusin muotoiluin* (s. 27–57). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Laamanen, E., Ala-Kauhaluoma, M. & Nouko-Juvonen, S. (2002). *Kuntien ja kolmannen sektorin projektiyhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa: Kokemuksia ja kehittämisajatuksia*. Acta nro 143. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Laitinen, I., & Stenvall, J. (2016). Entering the era of third generation services: A comparative study of reforms in social and health care services. *Journal of Adult and Continuing Education*, 22(1), 68–87.
- Lee, H.B., Kim, J.W. & Park, S.J. (1999). KWM: Knowledge-based Workflow Model for Agile Organization. *Journal of Intelligent Information Systems* 13(3), 261–278.
- Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics. Julkaisussa Cartwright, D. (toim.) (1976). *Field theory in social science: Selected theoretical papers*. Chicago: University of Chicago Press.
- Linnamaa, R. & Sotara, M. (2000). *Verkostojen utopia ja arki: Tutkimus Etelä-Pohjanmaan kehittäjäverkostosta*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Luomahaara, J., Vuorinen, M. & Naarala, M. (2000). *Puhkissäästetyt mielenterveyspalvelut*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- Lönnqvist, J. & Lehtonen, J. (2013). Psykiatria ja mielenterveys. Julkaisussa Lönnqvist, J., Henriksson, M., Marttunen, M. & Partonen, T. (toim.): *Psykiatria* (s. 12–31). (9.–10., uudistettu painos.). Helsinki: Kustannus Oy Duodecim.
- Lönnqvist, J., Moring, J., Pylkkänen, K. & Vuorilehto, M. (2013). Suomalainen hoitojärjestelmä. Julkaisussa Lönnqvist, J., Henriksson, M., Marttunen, M. & Partonen, T. (toim.): *Psykiatria* (s. 752–763). (9.–10., uudistettu painos.). Helsinki: Kustannus Oy Duodecim.
- Matthies, A. (1991). Julkisen palvelujärjestelmän avautuminen epäviralliseen – hyppy pimeään? Julkaisussa Matthies, A. (toim.): *Valtion varjossa: Katsaus epävirallisen sektorin tutkimukseen* (s. 38–50). Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Matthies, A. (1994). *Epävirallisen sektorin ja hyvinvointivaltion suhteiden tarkastelua*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Matthies, A. (1996). Hyvinvoinnin sekatalous ja suomalaiset välittävät organisaatiot. Julkaisussa Matthies, A., Kotakari, U. & Nylund, M. (toim.): *Välittävät verkostot* (s. 11–32). Tampere: Vastapaino.
- Matthies, A. (1999). Ekonomistisen ja eettisen vuoropuhelu. Julkaisussa Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.): *Haastava kolmas sektori: Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta* (s. 40–60). Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Mielenterveyden keskusliitto (2018). *Mitä teemme*. Saatavissa <<http://mtkl.fi/liitto/>>, luettu 6.5.2018.
- Mielenterveyslaki 14.12.1990/1116.

- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis* (2. painos). California: Sage.
- Mitleton-Kelly, E. (2003). Ten principles of complexity and enabling infrastructures. Julkaisussa Mitleton-Kelly, E. (toim.): *Complex systems and evolutionary perspectives on organisations: The application of complexity theory to organisations* (s. 23–59). (1st ed.). Amsterdam: Pergamon.
- Morçöl, G. (2005). A new systems thinking: Implications of the sciences of complexity for public policy and administration. *Public Administration Quarterly*, 29(3/4), 297–320.
- Moring, J., Martins, A., Partanen, A., Bergman, V., Nordling, E. & Nevalainen, V. (2011). *Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015. Toimeenpanosta käytäntöön*. Tampere: Juvenes Print.
- Murto, L. (2003). Sosiaali- ja terveysjärjestöt hyvinvointipalvelujen tuottajina. Julkaisussa Niemelä, J. & Dufva, V. (toim.): *Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosituhannella*, (s. 64–85). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Myllymäki, A. (2003). *Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.
- Möttönen, S. (2002). Kunnat, järjestöt ja paikalliset verkostot. Julkaisussa Ruuskanen, P. (toim.): *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi: Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille* (s. 112–135). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Möttönen, S. (2009). Ovatko järjestöt hyvinvointivaltion purkajia vai puolustajia?. *Yhteiskuntapolitiikka* 74 (2009): 4, 60–71.
- Möttönen, S. (2014). Kansalaisyhteiskunta, talous ja hyvinvointivaltio. Julkaisussa Särkelä, R., Siltaniemi, A., Rouvinen-Wilenius, P., Parviainen, H. & Ahola, E. (toim.): *Hyvinvointitalous* (s. 200–209). Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys.
- Möttönen, S. & Niemelä, J. (2005). *Kunta ja kolmas sektori: Yhteistyön uudet muodot*. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Nadler, D. A. & Tushman, M. L. (1980). A Congruence Model for Organizational Assessment. Julkaisussa Nadler, D. A. & Cammann, C. (toim.): *Organizational assessment: Perspectives on the measurement of organizational behavior and the quality of work life* (s. 261–278). Chichester: Wiley.
- Narikka, J. (2008). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja hankinta*. Helsinki: Tietosanoma.
- Näätänen, A., Londén, P. & Peltosalmi, J. (2017). *Sosiaalibarometri 2017*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review* 8(3), 377–387.
- Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? Julkaisussa Osborne, S. P. (toim.): *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 1–16). London: Routledge.

- Osborne, S. P. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. London: Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. (2012). *Politiikan perusteet*. (1.–5. painos). Helsinki: WSOY.
- Passey, A. & Tonkiss, F. (2000). Trust, Voluntary Association and Civil Society. Julkaisussa Tonkiss, F., Passey, A., Fenton, N. & Hems, L. C. (toim.): *Trust and civil society* (s. 31–51). Basingstoke: Macmillan.
- Peltosalmi, J. (2015). *Sosiaali- ja terveystieteiden vuosikymmen*. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2010). Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?. Julkaisussa Osborne, S. P. (toim.): *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 223–236). London: Routledge.
- Peters, B. G. (2000). Governance and Comparative Politics. Julkaisussa Pierre, J. (toim.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy* (s. 36–53). Oxford: Oxford University Press.
- Plowman, D. A., Baker, L. T., Beck, T. E., Kulkarni, M., Solansky, S. T., & Travis, D. V. (2007). Radical change accidentally: The emergence and amplification of small change. *The Academy of Management Journal*, 50(3), 515–543.
- Rantamäki, N. (2016). Onko enää kolmatta vaihtoehtoa? Kolmannen sektorin erityisyys ja ammattimainen sosiaalipalvelujen tuottaminen. *Yhteiskuntapolitiikka* 81 (2016): 6, 632–643.
- Rhodes, M. L. (2008). Complexity and emergence in public management. The case of urban regeneration in Ireland. *Public Management Review*, 10(3), 361–379.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. Julkaisussa Pierre, J. (toim.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy* (s. 54–90). Oxford: Oxford University Press.
- Ruuskanen, P. (2002). Sosiaalinen pääoma hyvinvointipoliittisessa keskustelussa. Julkaisussa Ruuskanen, P. (toim.): *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi: Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille* (s. 5–27). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Ryynänen, A. & Uoti, A. (2013). Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintatapa. Julkaisussa Karppi, I. (toim.) *Governance – hallintaa uusien muotoiluin* (s. 58–78). Tampere: Tampereen yliopisto.

- Rönnberg, L. (1999). Eriytynyt ja moniulotteinen kolmas sektori. Julkaisussa Hokkanen, L., Kinnunen, P. & Siisiäinen, M. (toim.): *Haastava kolmas sektori: Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta* (s. 78–100). Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Salamon, L. M., & Anheier, H. K. (1997). *Defining the nonprofit sector: A cross-national analysis*. Manchester University Press.
- Schreier, M. (2014). Qualitative content analysis. Julkaisussa Flick, U. (toim.) *The SAGE handbook of qualitative data analysis* (s. 170–183). London: SAGE Publications Ltd.
- Seibel, W. & Anheier, H. K. (1990). Sociological and political science approaches to the third sector. Julkaisussa Anheier, H. K. & Seibel, W. (toim.). *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations* (s. 7–20). Berlin: de Gruyter.
- Senge, P. M. (2006). *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization* (Rev. and updated ed.). London: Random House Business.
- Slim, H. (2002). *By What Authority? The Legitimacy and Accountability of Non-Governmental organisations*. International Council on Human Rights Policy. Saatavilla <<http://www.jha.ac/articles/a082.htm>>, luettu 6.5.2018>.
- Sohlman, B., Kiikkala, I., Immonen, T., Ahonen, J., & Saalasti-Koski, U. (2003). Mielenterveystyö kunnissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 68 (2003): 4, 379–386.
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) (2017). *Avustustietokanta*. Saatavissa <<http://avustukset.stea.fi/fi-fi/yleiskatsaus/2017/avustukset-toimialoittain>>, luettu 25.10.2017.
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) (2018). *STEA*. Saatavissa <<http://www.stea.fi/stea>>, luettu 6.5.2018.
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry (2018). *Järjestö 2.0: mukana muutoksessa -ohjelma*. Saatavissa <<https://www.soste.fi/elinvoimaiset-jarjestot/jarjesto-2.0-mukana-muutoksessa.html>>, luettu 6.5.2018.
- Stenvall, J., af Ursin K., Tiihonen, S., Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2016). Julkisen hallinnon kehitys Suomessa. Julkaisussa Nyholm, I. (toim.). *Julkinen hallinto Suomessa (e-kirja)*. Helsinki: Tietosanoma.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571–610.
- Suomen mielenterveysseura (2018). *Mielenterveysseura*. Saatavissa <<https://www.mielenterveysseura.fi/fi/mielenterveysseura>>, luettu 6.5.2018.
- Suomen sosiaalipsykiatristen yhteisöjen keskusliitto ry (2018). *Toipumisorientaatio – recovery-menetelmä Suomessa*. Saatavissa <<https://recovery.fi>>, luettu 6.5.2018.
- Suvisaari J., Joukamaa, M. & Lönnqvist, J. (2017). Mielenterveyden häiriöiden yleisyys ja hoidon tarve. Julkaisussa Lönnqvist, J., Henriksson, M., Marttunen, M. & Partonen, T. (toim.): *Psykiatria* (s. 724–736). (12. painos.). Helsinki: Kustannus Oy Duodecim.

- Syväjärvi, A., Perttula, J., Stenvall, J., Majoinen, K. & Vakkala, H. (2007). Psykologisen johtamisen haaste kompleksisessa muutostilanteessa ihmisen muutosdynamikassa. *Hallinnon tutkimus*, 3 (2007), 3–17.
- Särkelä, R. (2016). *Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990-2010*. Helsinki: Ensi- ja turvakotien liitto.
- Särkelä, R., Vuorinen, M. & Peltosalmi, J. (2005). *Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palveluiden ja tuen tuottamisessa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Teisman, G., & Klijn, E. (2008). Complexity theory and public management. An introduction. *Public Management Review*, 10(3), 287–297.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2015). *Mielenterveyshäiriöt*. Saatavissa <<https://www.thl.fi/fi/web/mielenterveys/mielenterveyshairiot>>, luettu 6.5.2018.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2018a). *Mielenterveyspalvelut*. Saatavissa <<https://thl.fi/fi/web/mielenterveys/mielenterveyspalvelut>>, luettu 6.5.2018.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2018b). *Psykiatrinen erikoissairaanhoito 2016*. Tilastoraportti 6/2018. Saatavissa <https://thl.fi/tilastoliite/tilastoraportit/2018/Tr06_18.pdf>, luettu 6.5.2018.
- Toikko, T. & Rantanen, T. (2009). *Tutkimuksellinen kehittämistoiminta: Näkökulmia kehittämisprosessiin, osallistamiseen ja tiedontuotantoon*. Tampere: Tampere University Press.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2013). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (11. uud. laitos.). Helsinki: Tammi.
- Tuurnas, S. (2016). *The professional side of co-production*. Tampere: Tampere University Press.
- Valpola, A. (2004). *Organisaatiot yhteen: Muutosjohtamisen käytännön keinot*. Helsinki: WSOY pro.
- Valtioneuvosto (2018). *Mikä on sote-uudistus?* Saatavissa <<http://alueuudistus.fi/mika-on-sote-uudistus>>, luettu 6.5.2018.
- Valtioneuvoston asetus sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustussasioiden neuvottelukunnasta 30.12.2016/1555.
- Vartiainen, P. (2009). Kansalaiset terveydenhuollon uudistajina. Julkaisussa Vakkuri, J. (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat* (s. 172–185). Helsinki: Gaudeamus.
- Vartiainen, P., Ollila, S., Raisio, H. & Lindell, J. (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla: Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Helsinki: Gaudeamus.

- Vartiainen, P. & Raisio, H. (2011). Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä – näkökulmana kompleksisuusajattelu. Julkaisussa Virtanen Turo ym. (toim.): *Suomalainen hallinnon tutkimus – mistä, mitä, minne?* (s. 388–411). Tampere: Tampere University Press.
- Vartiainen, P., Raisio, H. & Lundström, N. (2016). Kompleksisuuden johtaminen – kohti uutta ymmärrystä. Julkaisussa Syväjärvi, A., & Pietiläinen, V. (2016). *Inhimillinen ja tehokas sosiaali- ja terveysjohtaminen* (s. 227–267). Tampere: Tampere University Press.
- Vartola, J. (2004). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos.
- Vartola, J. (2013). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Julkaisussa Karppi, I. (toim.) *Governance – hallintaa uusin muotoiluin* (s. 1–26). Tampere: Tampereen yliopisto.
- Veikkaus Oy (2018). *Mikä Veikkaus on*. Saatavissa <<https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/yritystietoa/mika-veikkaus-on>>, luettu 6.5.2018.
- Virtanen, M. (2000). Normit ja informaatio-ohjaus. *Yhteiskuntapolitiikka* 65 (2000): 5, 385–386.
- Vuorinen, R. (2008). *Muutosjohtaminen suomalaisessa yliopistosairaalassa osastonhoitajien ja sairaanhoitajien arvioimana*. Tampere: Tampere University Press.
- Vuorinen, M., Särkelä, R., Perälähti, A., Peltosalmi, J., Peisa, L. Londén P. & Eronen, A. (2005). *Vertaansa vailla: Ajankohtaiskuva sosiaali- ja terveysjärjestöistä*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Wahlbeck, K., Hietala, O., Kuosmanen, L., McDaid, D., Mikkonen, J., Parkkonen, J., Reini, K., Salovuori, S. & Tourunen, K. (2018). *Toimivat mielenterveys- ja päihdepalvelut*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 89/2017.
- Weber, M. & Winckelmann, J. (1976). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (5. rev. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- World Health Organization (2003). *WHO Mental Health Policy and Service Guidance Package: Organization of Services for Mental Health*. Geneva: World Health Organization.
- World Health Organization (2009). *Improving health systems and services for mental health*. Geneva: World Health Organization.
- World Health Organization (2014). Mental health: a state of well-being. Saatavissa <http://www.who.int/features/factfiles/mental_health/en/>, luettu 6.5.2018.

LIITTEET

Liite 1 Haastattelurunko

Tutkin pro gradu -tutkielmassani kolmannen sektorin roolia mielenterveyspalveluiden kehittämisessä. Tavoitteena on selvittää millainen paikallisten, eli pirkanmaalaisten järjestöjen ja yhdistysten rooli on kansallisella tasolla mielenterveyspalveluiden kehittämisessä.

Haastatteluun osallistuminen on vapaaehtoista ja sen saa keskeyttää missä tahansa vaiheessa. Haastattelut tehdään anonymisti ja ne tullaan nauhoittamaan. Nauhoitukset litteroidaan ja analysoidaan tekstinä. Haastatteluaineisto on luottamuksellinen ja haastatteluista saatetaan esittää nimettömiä otteita tutkimusraportissa. Minuun voi haastatteluiden jälkeen olla yhteydessä sähköpostitse osoitteeseen tea.gronberg@gmail.com, mikäli herää kysyttävää.

Taustoittavat kysymykset: järjestön toimenkuva ja kehittämistyön määritteleminen

- Voitko kuvailla lyhyesti edustamasi järjestön toimenkuvaa, millaisista asioista toimintanne koostuu?
- Kun ajatellaan kokonaiskuvaa, millaisia muutossuuntia mielenterveyspalvelut ovat mielestäsi lähivuosina kohdanneet?
- Mitä mielenterveyspalveluiden kehittäminen mielestäsi on?

Teema 1 Mielenterveyspalveluiden kehittämistyö käytännössä

1. Millaisin tavoin kehittämistoiminta näyttäytyy järjestönne arjessa?
2. Millaisia tehtäviä järjestöllänne on kansallisen tason kehittämistoiminnassa?
3. Millaiset tekijät oman kokemuksesi mukaan vaikuttavat kehittämistyöhön?
 - Mitkä asiat tekevät kehittämistyöstä helppoa ja mitkä haastavaa?
 - Millaisia rajoitteita ja mahdollistajia näet kehittämistyössä?

Teema 2 Järjestön suhde julkiseen toimijaan mielenterveyspalveluiden kehittämistyön yhteydessä

4. Millaisista asioista koet edustamasi järjestön legitimitetin (hyväksyttävyys/kansalaisten kannatus/luotettavuus) muodostuvan?
5. Millaista yhteistyönne julkisen sektorin kanssa on mielenterveyspalveluiden kehittämisessä?
6. Miten kuvailisit edustamasi järjestön asemaa suhteessa julkiseen toimijaan (kunta, valtio)?
 - Miten kolmannen sektorin tehtävät eroavat julkisen sektorin tehtävistä?
 - Mitä julkinen sektori odottaa järjestöiltä? Entä millaisia odotuksia järjestöt puolestaan kohdistavat julkiseen sektoriin?

Teema 3 Järjestöjen roolit nyt ja tulevaisuudessa mielenterveystyössä

7. Millaisin tavoin koet edustamasi järjestön päässeän vaikuttamaan mielenterveyspalveluiden kehittämiseen?
 - Onko tässä mielestäsi jotain parannettavaa? Jos on, niin mitä?
8. Yleisellä tasolla ja peilaten edelliseen kysymykseen: näetkö mielenterveystyötä tekevien järjestöjen olevan merkittäviä toimijoita kehittämistyön kentällä?
9. Millaisia asioita mielenterveyspalveluiden kehittämisen tulevaisuudelta on odotettavissa?
 - Missä näet järjestöjen paikan tässä tulevaisuudessa?

Haluaisitko vielä lisätä jotain tai jäikö mielestäsi jotain kysymättä?